

La Responsabilité de l'Administration

peut-elle être engagée à l'occasion

de

l'Occupation des lieux du travail

par les salariés en grève ?

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 18 janvier 1937, à 14 h. 30

PAR

Claude HOCHÉ

MEMBRES DU JURY :

Président . . .	MM. LALOUEL, professeur.
Assesseurs . . .	TEITGEN, agrégé.
	REUTER, chargé de cours.

NANCY

IMPRIMERIE GEORGES THOMAS

Angle des rues de Solignac et Henri-Lepage

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Responsabilité de l'Administration

peut-elle être engagée à l'occasion

de

l'Occupation des lieux du travail

par les salariés en grève ?

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le lundi 18 janvier 1937, à 14 h. 30

PAR

Claude HOCHÉ

MEMBRES DU JURY :

Président. . . .	MM. LALOUEL, professeur.
Assesseurs . . . }	TEITGEN, agrégé.
	REUTER, chargé de cours.

NANCY

IMPRIMERIE GEORGES THOMAS

Angle des rues de Solignac et Henri-Lepage

1937

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen: M. SENN (*, ̄, ̄ I).

Assesseur du Doyen: M. HENRY (*, ̄ I).

Doyens honoraires: MM. F. GÉNY (C *, ̄ I), MICHON (*, ̄ I).

Professeurs honoraires:

MM. MAY (*, ̄ I).

ROLLAND (̄ I).

MOREL (*, ̄ I).

GÉNY (C *, ̄ I).

RENARD (̄ I).

MICHON (*, ̄ I).

Maître de conférences honoraire: M. MÉLIN (̄ I), docteur en droit.

MM. SENN (*, ̄, ̄ I), professeur de Droit romain.

HENRY (*, ̄ I), professeur de Droit criminel.

KRÖLL (̄ I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (̄ I), professeur de Droit international public.

LESCOT (̄ I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (̄ I), professeur de Droit civil.

VOIRIN (̄, ̄ I), professeur de Droit civil.

TROTABAS (̄, ̄ A), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

F. de MENTHON (̄ A), professeur d'Economie politique.

DURAND, agrégé de Droit privé.

MARCHAL, agrégé d'Economie politique.

TEITGEN, agrégé de Droit public.

VINCENT, docteur en droit, chargé de cours de Droit privé.

GONNET, docteur en droit, chargé de cours de Droit romain.

REUTER, docteur en droit, chargé de cours de Droit public.

ROSAMBERT, docteur en droit, chargé d'enseignement de Droit civil de capacité.

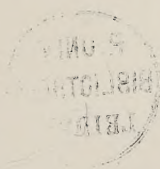
LAPOINTE (̄ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



EXPLICATION DES ABRÉVIATIONS

<i>D.</i>	Recueil périodique Dalloz.
<i>D.H.</i>	Dalloz hebdomadaire.
<i>J.G.</i>	Répertoire méthodique et alphabétique Dalloz.
<i>Rec.</i>	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.
<i>R.D.P.</i>	Revue du Droit public.
<i>Gaz. Pal.</i> ...	Gazette du Palais.
<i>Gaz. Trib.</i> ..	Gazette des Tribunaux.
<i>J.O.</i>	Journal Officiel.



INTRODUCTION

Les grèves avec occupation des lieux du travail ont pris en France, en 1936, une grande extension. Le fait qui nous intéresse ici n'est pas la grève, abondamment étudiée, reconnue comme un droit, mais le fait nouveau que constitue l'occupation de l'entreprise par les salariés. Or cette occupation est illégale, elle porte atteinte au droit de propriété, aux libertés individuelles. Une question se pose alors : l'autorité publique ne doit-elles pas s'opposer à cette occupation ?

Jusqu'en 1936, les pouvoirs publics avaient eu vis-à-vis des grèves une attitude généralement irréprochable : ils réprimaient toute atteinte portée par les grévistes aux personnes ou aux propriétés. Dès lors étaient seuls responsables les auteurs même des troubles, ouvriers ou syndicats ; responsabilité bien illusoire d'ailleurs !

En 1936, l'attitude des pouvoirs publics fut toute différente : le patron dont l'usine fut occupée eut beau s'adresser au Maire, au Préfet, au Procureur de la République, au Ministre même, il se heurta, de la part de ces autorités, à l'inertie la plus complète. Il obtint souvent un jugement d'expulsion en bonne et due forme, mais il s'en vit presque toujours refuser l'exécution.

Il ne nous appartient pas ici de juger cette attitude. Que d'excellentes raisons d'opportunité l'aient motivée, soit ! Pourtant l'ordre public était troublé, la tranquillité publique compromise ; en pareil cas les lois imposent au Maire, au Préfet, au Ministre d'intervenir ; le Procureur de la République a le devoir de faire exécuter les jugements ; en n'agissant pas, n'ont-ils pas engagé la responsabilité de la Commune ou de l'Etat ?

C'est à cette question que nous nous sommes proposés de répondre. Considérant les faits, nous les avons comparés à l'état actuel du droit, en nous inspirant des progrès que ne cesse de réaliser l'idée de justice sociale. Nous en avons tiré les conclusions que seul le désir de justice et d'ordre nous a dicté, en dehors de tout esprit de parti.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

**La grève normale
et la grève d'occupation
dans leurs rapports avec le Droit**

Le peuple a toujours réclamé la fin des maux dont il souffre sans s'inquiéter si les méthodes qu'il emploie pour parvenir à une condition meilleure sont compatibles avec le droit existant. Dans les limites de ce droit, il appartient à l'Etat d'aider au triomphe des revendications justes. Mais s'il permet que ces limites soient dépassées, il doit, sans même qu'aucune faute soit retenue à son égard, assurer la réparation des dommages injustement causés; de ce fait, aux personnes et aux propriétés.

Les revendications ouvrières ont revêtu, avec le développement du prolétariat, des formes de plus en plus violentes. La loi les a constamment aidées, elles ont constamment dépassé la loi. A une époque où la loi Le Chappelier, des 14-17 juin 1791, et les articles 414 et 416 du Code pénal interdisaient et réprimaient le préliminaire indispensable d'une grève qu'est la coalition, l'égoïsme patronal provoquait pourtant des grèves fréquentes, seul moyen pour les salariés d'obtenir leur participation à l'accroissement du bien-être général. Le législateur les a soutenus; la loi du 25 mai 1864 a supprimé le délit de coalition; la loi du 21 mars 1884 a établi la liberté syndicale. Les grèves se sont multipliées. Cependant aucun texte n'est venu reconnaître le droit de grève, aucun texte n'est venu en conditionner l'exercice,

La légalité et la légitimité des grèves hors de l'usine ont été abondamment discutées. Sans entrer dans les détails de ces controverses, il nous paraît utile, au début de cette étude sur la nouvelle forme qu'ont revêtu les grèves, de rappeler comment elles ont été définies et justifiées, et de déterminer les limites que notre droit leur impose. Nous pourrions ainsi mieux étudier les éléments nouveaux que les grèves d'occupation ont introduit dans la matière et rechercher si les dommages inévitables qu'elles ont entraînés ne doivent pas être réparés au nom de la justice, de l'équité et du respect des lois.

CHAPITRE PREMIER

LA GRÈVE

LES LIMITES QUE LE DROIT LUI IMPOSE LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS

La grève est une atteinte à l'ordre : à l'ordre économique par le trouble qu'elle apporte à la production, à l'ordre social par l'opposition des classes qui est à sa base, à l'ordre politique quand, comme en 1936, elle revêt un caractère révolutionnaire.

La grève est donc un danger pour l'ordre public et, à ce titre, elle a toujours inquiété les pouvoirs publics. C'est un devoir pour eux de s'en préoccuper, de la surveiller, d'en réglementer l'exercice, de l'interdire dans certains cas, tout au moins de l'empêcher de porter atteinte aux droits qui sont à la base de notre société et que les lois garantissent (1).

Mais, tout d'abord, qu'est-ce que la grève?

§ 1. — DÉFINITION DE LA GRÈVE LE DROIT DE GRÈVE

La grève est un fait. On ne peut tirer de son incidence sur le contrat de travail : suspension, rupture, violation, aucune définition précise, aucune explica-

(1) Tout ce que nous dirons de la grève peut être appliqué au lock-out patronal, avec les transpositions nécessaires.

tion. Pourtant la plupart des auteurs et la jurisprudence se sont engagés dans cette voie; mais, ce faisant, ils n'ont pas envisagé le problème en lui-même: ils n'ont eu en vue que les conséquences de la grève, ils en ont, par ailleurs, négligé le caractère collectif.

Nous nous détacherons donc du contrat de travail et, nous plaçant à un point de vue général plus élevé, nous dirons avec M. CESBRON (2) que: « la grève est le refus *par une collectivité de salariés* de continuer leur collaboration aux entreprises qui les emploient, dans le but de faire triompher leurs revendications professionnelles, en exerçant une contrainte sur les personnes qui pourraient subir un dommage du fait de ce refus ».

D'autre part, du point de vue particulier des salariés, la grève est un *droit*, un droit de légitime défense contre la force patronale, un véritable *droit naturel*. « Les travailleurs ont le droit de faire grève parce que la grève est, le plus souvent, le seul moyen dont ils disposent pour obtenir le respect de leurs intérêts légitimes » (3).

Il s'agit dès lors de concilier le maintien de l'ordre, mis en péril par le fait de grève, avec ce droit naturel que possèdent les salariés.

§ 2. — LES LIMITES DU DROIT DE GRÈVE

L'exercice de tout droit doit faire l'objet, de la part du législateur, de deux catégories de mesures destinées d'une part à le protéger pour empêcher qu'il y

(2) *Le droit de grève et ses limites*, thèse Angers, 1917, p. 23.

(3) CESBRON, op. cit., p. 28.

soit porté atteinte, d'autre part à le limiter pour éviter qu'il porte atteinte à l'exercice des autres droits. Rien de semblable n'existe dans notre législation à l'égard du droit de grève. Seuls quelques textes imprécis, comme l'article 414 du Code pénal, viennent en limiter l'exercice; il n'est protégé par aucun. Ainsi le droit de grève fait figure de parent pauvre parmi les autres droits et il ne peut s'exercer qu'autant qu'il ne les atteint pas.

On a pu comparer la grève à la guerre. S'il y a entre ces deux faits de profondes différences, il y a aussi de nombreuses analogies; et, de même qu'on distingue, en droit international, *le droit à la guerre* et *le droit de la guerre*, de même on peut analyser le droit de grève, pour en déterminer les limites, en *droit à la grève* qui est le droit pour les salariés de faire la grève, et en *droit de la grève* qui est fait des règles que les salariés doivent respecter dans l'exercice de leur droit de grève.

A) *Le droit à la grève*

Pour que les salariés aient le droit de faire la grève, il faut que celle-ci soit juste dans son objet; il faut, d'autre part, que les activités qu'elle paralyse ne soient pas nécessaires à la vie de la société.

La grève, pour être juste, doit avoir pour cause une faute des employeurs. Il y a faute des employeurs quand ceux-ci ne paient pas le juste salaire, c'est-à-dire « un salaire *au moins* suffisant pour faire subsister un ouvrier sobre et honnête » (4), s'ils ne res-

(4) Encyclique « *Rerum novarum* » de Léon XIII, 15 mai 1891.

pectent pas les conditions légales ou conventionnelles du travail, la dignité et les libertés des salariés. Mais la grève, même juste, doit être subordonnée à l'intérêt social. L'intérêt des collectivités ouvrières doit céder devant l'intérêt général.

Ainsi doivent être considérées comme illégitimes :

1° Les grèves qui suppriment les services ou les matières nécessaires à l'existence, comme les soins aux malades, la nourriture.

2° Les grèves des fonctionnaires (5).

Mais alors « la société qui, au nom de l'intérêt général, peut et doit interdire la grève à certaines catégories de travailleurs, a l'obligation stricte d'offrir à ceux-ci un autre moyen que la grève pour assu-

(5) Sur la grève des fonctionnaires, voir HAURIOU, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 741 ; CESBRON, *op. cit.*, p. 67 et ss.

Sur les moyens de faire cesser les grèves illicites, voir ROLLAND, *La grève des cheminots et les moyens employés pour y mettre fin*, R. D. P. 1910, p. 740.

Deux jugements récents du Tribunal correctionnel de la Seine ont fait pour la première fois application de l'article 123 du Code Pénal en cas de grève. M. WALINE critique cette interprétation ; pour lui, cet article n'est applicable qu'aux seuls détenteurs de l'autorité publique, c'est-à-dire ceux qui ont le pouvoir de prendre des décisions exécutoires au nom de l'Etat. Voir : Trib. Cor. de la Seine, 4 décembre 1934, D. 1935-11-57, note WALINE.

Le Conseil d'Etat considère que le fonctionnaire est censé avoir renoncé au droit de grève lorsqu'il est entré au service public (C. E., 7 août 1909, Winkell, S. 1909-111-145 et la note). Cette solution est contestable car le fonctionnaire n'est pas lié à l'administration par un contrat. En réalité la grève des fonctionnaires doit être interdite parce que les services publics sont établis dans l'intérêt général : ils doivent nécessairement fonctionner et l'intérêt individuel du fonctionnaire ne peut justifier un arrêt même momentané de ce fonctionnement.

rer le triomphe de leurs justes revendications » (6). Si cette obligation n'est pas remplie, la grève devient légitime.

B) *Le droit de la grève*

Lorsque la grève est juste, licite, inévitable, il ne s'ensuit pas que les salariés aient le droit d'employer tous les moyens pour parvenir à leurs fins. Le droit de grève est respectable, certes, mais pas plus que les droits individuels des patrons et des ouvriers non grévistes.

Les droits individuels des patrons sont la liberté du commerce et de l'industrie, le droit de propriété.

Toute grève injuste porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. La grève juste, au contraire, suppose que le patron a fait un usage abusif de sa liberté.

Mais ce fait ne saurait dispenser les ouvriers de faire précéder la cessation du travail d'un préavis, afin de permettre au patron de prendre les mesures de conservation indispensable pour éviter tout dommage inutile. Cependant, si de tels dommages ne sont pas à craindre, si d'autre part aucune convention ne prévoit le préavis, les salariés peuvent s'en dispenser ; la contrainte exercée n'en sera que plus efficace.

Le patron a droit à diriger seul son entreprise : s'il a seul les bénéfices, il a aussi seul les risques. La grève ne doit donc pas porter atteinte à ce droit qui est le corollaire indispensable de la liberté du commerce et de l'industrie. Ainsi la grève générale, dont

(6) CESBRON, *op. cit.*, p. 52.

les syndicalistes attendent la révolution sociale, est illicite, son but étant d'exercer une emprise sur la direction des entreprises privées comme d'ailleurs sur la direction des affaires publiques.

Mais le droit à la direction résulte aussi du droit de propriété du patron sur son entreprise. La grève ne doit pas empêcher le patron de jouir et de disposer de sa chose de la manière la plus absolue, car la loi seule peut porter atteinte au droit de propriété.

Le droit de grève trouve aussi une limite dans les droits individuels des ouvriers. Le droit au travail est un droit naturel à l'égal du droit de grève. On ne peut justifier le fait qu'une majorité d'ouvriers empêche de travailler une minorité, et encore moins le fait inverse. La solidarité entre les ouvriers d'une usine, d'une profession, de la classe ouvrière même ne peut suffire à cette justification, le *sentiment* de solidarité ne peut primer un *droit* individuel.

§ 3. — LA GRÈVE ET LES POUVOIRS PUBLICS

La grève n'est pas uniquement un conflit privé, elle porte atteinte à l'ordre, les pouvoirs publics ne peuvent s'en désintéresser.

Le devoir des pouvoirs publics est d'abord de maintenir la paix sociale, d'éviter que les conflits entre employeurs et salariés dégénèrent en guerre sociale, en grève. Il appartient au législateur de créer et de développer des moyens efficaces, tant pour prévenir les causes des conflits du travail que pour en éviter les effets. Des lois doivent assurer aux travailleurs un juste salaire et des conditions de travail convenables.

D'autres doivent prévoir, en cas d'élévation d'un conflit, des procédures de conciliation et d'arbitrage efficaces et *obligatoires*. La grève ne devrait alors être tolérée que si elle est reconnue juste, licite, et si ces procédures ont été employées en vain. En ce cas, les pouvoirs publics devraient l'appuyer afin de la faire aboutir rapidement et de ne pas laisser se prolonger un état de fait dangereux pour l'ordre public. D'autres lois encore doivent prévoir, lorsque la grève ne peut être évitée, les conditions de son exercice: le préavis doit être imposé, car la menace de grève qu'il constitue peut suffire à vaincre les résistances patronales; les atteintes aux droits individuels des patrons, et des ouvriers non grévistes, doivent être qualifiées et punies.

Dans l'état actuel de notre législation, faute de textes réglementant l'exercice du droit de grève ou donnant aux ouvriers des moyens pacifiques pour faire aboutir leurs justes revendications, les grèves sont inévitablement fréquentes, elles s'accompagnent presque toujours de violations flagrantes des droits individuels. Dans ces conditions, les autorités administratives ne doivent pas s'inquiéter de savoir si elles sont justes ou injustes, licites ou illicites; elles ne doivent ni les soutenir, ni les réprimer. Leur seul rôle est de veiller à ce que l'ordre public ne soit pas troublé, à ce que les droits et les libertés individuelles ne soient pas atteints, à ce que la vie de la société ne soit pas mise en péril. C'est seulement dans cette mesure que les autorités administratives peuvent intervenir, leur intervention est même alors pour elles une stricte obligation.

CHAPITRE II

LA GRÈVE PAR OCCUPATION DES LIEUX DU TRAVAIL

Par suite de circonstances que nous passerons en revue, une grève légitime, et restant dans les limites légales, peut ne pas constituer un moyen de contrainte suffisant envers les patrons. Les ouvriers sont alors tentés, pour se faire rendre justice, de porter atteinte aux droits individuels, de violer le droit de la grève. C'est ainsi que les salariés, non contents de cesser le travail, ont « occupé » les ateliers, les magasins, les bureaux.

C'est ce qu'on a improprement appelé « les occupations d'usines »; à vrai dire, il n'y eut que très peu d'occupations d'usines. Le Président du Conseil, M. Léon BLUM, l'a justement fait remarquer le 6 juin 1936 devant la Chambre des Députés (1). « Il y a dix-huit mois que se produisaient dans la région du Nord, a-t-il dit, ces premiers phénomènes qu'on a qualifiés pas très exactement d'occupations d'usines, car aucune usine n'a été occupée du dehors, mais qui sont plutôt l'installation dans l'usine ». C'était exact à l'époque où parlait M. BLUM; depuis il y eut plu-

(1) J.O., Chambre des Députés, 7 juin 1936, p. 1320.

sieurs cas où les usines furent occupées du dehors (2). Par ailleurs, ce ne fut pas seulement dans les usines que ce moyen de grève fut adopté, mais dans les magasins, les bureaux, les garages et, en général, dans tous les lieux du travail. Aussi devrait-on parler, pour être exact, « d'installations dans les lieux du travail » ; c'est dans ce sens que nous emploierons souvent les termes « d'occupations d'usines » et de « grèves d'occupations » qui sont couramment employés pour désigner ces faits.

Nous allons dégager quelles causes ont déterminé les salariés à employer ce nouveau procédé de grève et les circonstances de sa généralisation en France en 1936. Nous étudierons ensuite en quoi il dépasse les limites du droit de la grève et porte atteinte à des droits individuels légalement protégés.

§ 1. — LES PRINCIPALES CAUSES
DES OCCUPATIONS D'USINE
ET DE L'EXTENSION DU MOUVEMENT EN FRANCE
EN 1936

Ces causes sont de deux sortes : économiques et politiques.

La crise économique de 1930 et la période de stagnation qui la suivit avaient mis les ouvriers dans

(2) Citons entre autres : la filature Etienne Motte à Roubaix, dix usines du textile à Halluin. — Si on admettait avec une partie de la jurisprudence que la grève est la rupture du contrat de travail, il faudrait reconnaître qu'il y a eu véritablement dans tous les cas occupation des lieux du travail, car si les ouvriers ont rompu le lien qui les rattache à l'entreprise, ils n'ont même plus l'apparence d'un droit de s'y installer. Du fait de la grève ils seraient devenus des étrangers à l'entreprise, et ne pourraient légalement s'y maintenir, même pendant les heures de travail, sans l'assentiment du patron.

une situation telle, vis-à-vis des patrons, qu'une grève normale perdait une partie de son efficacité. Une politique de déflation des prix et des salaires venait atteindre les salariés, déjà durement touchés par le chômage résultant de la crise. Il apparaissait aux ouvriers qu'une contrainte particulièrement efficace était nécessaire pour obtenir une amélioration de leur condition.

Or par suite du chômage, c'est-à-dire de l'excès de l'offre de travailleurs sur la demande, une grève normale n'aurait, dans ces conditions, été que de peu de gêne pour le patron qui aurait assez facilement remplacé ses ouvriers; gêne réduite encore par le mauvais état des affaires. Souvent, n'ayant que peu de commandes à fournir ou produisant à perte, le patron aurait fermé son usine, réduisant les grévistes au chômage, en attendant, pour la rouvrir, que le calme soit revenu.

La grève avec occupation des lieux du travail possède une plus grande efficacité: elle empêche le patron de continuer à produire par des moyens de fortune, elle l'empêche de fermer son usine, elle embrigade de gré ou de force les ouvriers, employés, techniciens hostiles à la grève et les empêche de travailler ailleurs; enfin, elle fait peser sur le propriétaire la menace de dégâts matériels.

Mais les causes des occupations d'usines furent surtout politiques. Ce procédé avait déjà été employé en septembre 1920 par les ouvriers métallurgistes italiens, dans le but révolutionnaire de socialiser les usines. Certaines organisations politiques, comme

l'internationale communiste, préconisaient depuis longtemps ce moyen d'action. L'idée en fut d'autant mieux accueillie en France en 1936 que les doctrines socialistes et communistes y avaient fait de grands progrès. L'occasion de l'appliquer se présenta après les élections d'avril.

Les élections d'avril 1936 amenèrent à la Chambre une majorité de députés ayant adhéré au programme du « front populaire », programme prévoyant le vote d'une série de mesures destinées à améliorer la condition des travailleurs. Les ouvriers, soit spontanément, soit sous l'instigation des organisations syndicales ou des partis politiques, soit par simple solidarité, estimèrent le moment propice à un grand mouvement de grève. Ils étaient assurés de l'appui du nouveau gouvernement ; ils employèrent, pour être sûrs de triompher, le moyen de grève le plus efficace : l'occupation des lieux du travail.

Le mouvement de grève débuta le 26 mai 1936 par l'occupation de quelques usines métallurgiques de la région parisienne travaillant pour la défense nationale. Les patrons de ces usines, liés à l'Etat, subirent de ce fait une pression efficace du gouvernement, leur client. Ils cédèrent facilement aux réclamations de leurs ouvriers. Encouragés par cet exemple, près de cent mille métallurgistes de la région parisienne occupèrent les usines à la fin du mois de mai. Certains patrons prirent peur et cédèrent même là où ils auraient dû légitimement résister. Le gouvernement, craignant que dans les vastes usines parisiennes couvrant des hectares de terrain l'expulsion des ouvriers

ne donna lieu à de véritables batailles rangées, ne s'opposa pas aux occupations. Le Président du Conseil, reconnaissant que « ces occupations ne sont pas conformes aux règles et aux principes de la loi civile française », ajoutait néanmoins : « s'il s'agit de mettre en action les forces de police, si c'est cela que vous attendez du gouvernement, eh bien ! je vous déclare que vous l'attendrez en vain » (3). Ainsi les ouvriers, ne rencontrant que peu de résistance de la part des patrons, bénéficiant de l'inaction et de la sympathie du gouvernement en leur faveur, subissant l'influence d'éléments politiques divers et souvent mal définis, étaient encouragés à présenter des revendications toujours plus exigeantes et à étendre dans le temps et dans l'espace le mouvement de grève, malgré les efforts du gouvernement pour faire aboutir des accords durables (4).

Toutes les régions, toutes les activités furent atteintes successivement par les grèves d'occupation. Ce furent d'abord les industries diverses de la région parisienne, qui suivirent l'exemple de la métallurgie, puis les industries similaires de toutes les régions de France. Bientôt, imitant les ouvriers des usines, ce furent les employés qui occupèrent bureaux et maga-

(3) *J.O.*, Chambre des Députés, 7 juin 1936, p. 1320.

(4) Une conférence tenue par M. BLUM, le dimanche 7 juin, à l'hôtel Matignon, aboutit à un accord entre la Confédération Générale de la Production Française (aujourd'hui, Confédération Générale du Patronat Français) et la Confédération Générale du Travail, pour l'industrie métallurgique. Les grèves continuèrent malgré cet accord ; les ouvriers, se souvenant sans doute de nombreuses promesses gouvernementales, jamais réalisées pratiquement, exigeaient pour accepter de reprendre le travail, des engagements plus précis.

sins; la grève s'étendit à l'hôtellerie, aux chantiers terrestres et maritimes, à la batellerie, à l'agriculture. Il est bien peu d'entreprises en France qui ne furent, aux mois de juin et juillet 1936, occupées par les salariés. Certaines grèves durèrent plusieurs mois (5).

Le mouvement s'atténua au cours du mois de juillet; le gouvernement, désireux d'obtenir dans le calme le vote des lois sociales portées à son programme et devant une réaction hostile de l'opinion publique, se montrait moins favorable aux grèves (6). Cependant, malgré le vote de ces lois, l'agitation continuait; pour en obtenir l'application, la Confédération Générale du Travail, grossie en deux mois de trois millions de membres nouveaux, provoquait, au mois de septembre, une nouvelle extension du mouvement. L'opinion publique réagit plus vivement encore (7); les syndicats opposèrent à l'occupation des lieux du travail leur « neutralisation » ou occupation par les forces de police.

Les grèves d'occupation, en 1936, ont été marquées par deux caractères importants. Le premier résulte des causes politiques que nous avons signalées: les

(5) Citons la grève du bâtiment à Lyon qui dura plus d'un mois; celle de la faïencerie de Vitry-le-François: deux mois.

(6) Séance du Sénat du 30 septembre, *J.O.*, p. 1430. — M. L. BLUM: « Le plus grand danger pour notre pays, ou du moins un très grand danger, et au dedans et au dehors, serait que cette période d'agitation sociale se prolongeât davantage ».

(7) Séance du Sénat du 7 juillet. — Le ministre de l'Intérieur, M. SALENGRO, déclara que « le Gouvernement était résolu à assurer l'ordre public et de mettre un terme aux occupations *par tous les moyens appropriés* ». M. SALENGRO a, par la suite, expliqué qu'il entendait ainsi une longue procédure ne faisant intervenir la police, sans arme, qu'en dernier ressort.

occupations sont généralement apparues comme l'exécution d'un plan concerté dans un but de préparation révolutionnaire; elles préparent, en effet, les ouvriers à une soviétisation des entreprises. S'il n'y a pas eu véritablement de plan, il y eut des mots d'ordre lancés par les organisations politiques ou syndicales, et c'est ce qui explique en grande partie l'ampleur et la durée du mouvement.

Le deuxième caractère des grèves d'occupation, c'est l'ordre et le calme apparent dans lesquels elles se sont déroulées. Elles paraissaient ainsi moins dangereuses, à première vue, que les grèves précédentes qui jetaient dans la rue des milliers d'ouvriers et s'accompagnaient habituellement de troubles et d'émeutes; cela les fit plus facilement admettre.

Mais un désordre n'est pas seulement marqué par les troubles de la rue, et nous allons voir que les grèves d'occupation ont porté de graves atteintes aux droits individuels légaux et traditionnels de propriété et de liberté. De ce fait des dommages souvent importants ont été causés; la justice sociale en exige réparation.

§ 2. — L'OCCUPATION DES LIEUX DU TRAVAIL ET LE RESPECT DES DROITS INDIVIDUELS

Le Président du Conseil, M. Léon BLUM, disait au Sénat, le 30 septembre 1936: « les droits individuels, comme le droit de propriété de l'exploitant industriel sur son usine, sont assurément sacrés, mais il y a dans un pays des intérêts collectifs qui, aux yeux de tout homme de gouvernement doivent encore préva-

loir » (8). Nous ne considérons pas les droits individuels comme inviolables ni immuables (9); ils doivent céder devant l'intérêt général évident d'une commune, d'une région ou de la nation; mais il serait fort dangereux de les soumettre à l'intérêt d'une collectivité quelconque. Si la collectivité des ouvriers a un intérêt, d'ailleurs discutable, à faire grève en occupant les usines, ce n'est pas une raison suffisante pour admettre une dérogation aux textes et aux principes du droit qui impose le respect du droit de propriété et des libertés individuelles. Les grèves d'occupation ne sont donc ni légales, ni légitimes.

A) *Les atteintes au droit de propriété*

Tout notre édifice social est basé sur le régime de la propriété. L'article 544 du Code civil énonce: « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Or, les occupations d'usines, véritables prises de possession, portent une atteinte matérielle et morale flagrante au droit de propriété. Une atteinte matérielle, car elles empêchent le propriétaire de jouir et de disposer de sa chose (10). Une atteinte morale,

(8) *J.O.*, 1^{er} octobre 1936, Débats parlementaires, Sénat.

(9) Pour le droit de propriété notamment, de nombreuses lois en restreignent l'exercice au nom de l'intérêt général ou de la justice ou même de certains intérêts particuliers; mais, en dehors des textes, toute atteinte à ce droit est illégale et ne peut être légitimée.

(10) Dans de nombreuses usines les patrons étaient même empêchés de circuler. La C.G.T. elle-même dut donner des instructions pour que cesse cet état de chose.

car elles ont affaibli le respect, de la part des ouvriers, de la Loi et du Droit ; atteinte aggravée encore par la tolérance du gouvernement, et dangereuse au premier chef pour l'ordre public, à cause du germe révolutionnaire qu'elle contient (11). En un mot, les grèves d'occupation sont illégales.

Sont-elles légitimes, comme le veulent les socialistes ? Pour ceux-ci, la propriété des choses à usage collectif (ils nomment ainsi tous les biens qu'un propriétaire fait valoir à l'aide d'un travail autre que son travail exclusivement personnel) devrait subir un démembrement au profit des travailleurs. En occupant les usines, les ouvriers disent-ils, n'ont fait que marquer l'évolution du droit qui doit aboutir, tôt ou tard, à une reconnaissance légale de leurs droits sur les immeubles où ils travaillent. Mais, à l'heure actuelle, il n'existe aucune loi ni aucun règlement qui donne aux ouvriers un droit quelconque sur les machines ou les immeubles où ils travaillent. Quel que soit l'état de l'évolution du droit, on ne peut négliger le fait que la propriété est à la base de l'ordre social actuel. Toute atteinte au droit de propriété constitue donc une atteinte grave à l'ordre public existant et doit être sanctionnée.

(11) C'est ainsi qu'à Lyon, dans l'usine de Vaise de la Société Rhodaceta, les ouvriers avaient obtenu, à la suite d'une grève d'occupation en juin 1936, les satisfactions qu'ils demandaient. Le 15 septembre, pour un motif futile, une nouvelle occupation est effectuée, les directeurs sont séquestrés. Les ouvriers mettent eux-mêmes les machines en marche et tentent, en vain d'ailleurs, de continuer la production.

B) *Les atteintes à la liberté individuelle*

Les libertés individuelles des patrons et des ouvriers ont été violées lors des grèves d'occupation. Dans de très nombreuses grèves, les patrons ont été empêchés, du fait que leurs bureaux étaient occupés au même titre que leur ateliers, de continuer à traiter leurs affaires (12). Dans tous les cas, il y a eu atteinte au libre exercice de l'industrie (13), le patron ne pouvant même pas, comme cela s'était vu lors des grèves hors de l'usine, travailler avec ses employés ou même avec sa famille pour fournir les commandes pressées. Parfois même, les chefs d'entreprise ont été séquestrés, délit puni par l'article 341 du Code pénal.

La liberté du travail pour les ouvriers a été aussi atteinte par les occupations d'usine; les ouvriers non partisans de la grève ne pouvaient, en effet, travailler ni dans l'usine occupée, ni en dehors. De nombreux cas de séquestration d'employés et d'ouvriers ont pu être relevés, un piquet de grève empêchant de sortir de l'usine les salariés non partisans de l'occupation.

Les occupations des lieux du travail ont donc entraîné la violation de nombreux textes et principes

(12) Si le délit de violation de domicile prévu par l'article 184 du Code pénal paraît s'appliquer difficilement à l'occupation des lieux du travail, et ne donner lieu dans ce cas qu'à une action civile, il semble résulter de la jurisprudence qu'il doit s'appliquer à l'occupation des bureaux par les ouvriers.

(13) Les occupations d'usine peuvent être qualifiées de voies de fait, or les voies de fait portant atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail sont punies par l'article 414 du Code pénal qui prévoit spécialement ce délit en cas de grèves. Voir *infra*, p. 77.

de notre droit. A ce titre, elles peuvent donner lieu à de nombreuses actions en justice tant civiles que pénales. Mais les mêmes raisons interviennent, qu'aux cas de grèves normales, pour rendre toute sanction inefficace. Ces raisons sont le trop grand nombre des coupables et la difficulté de les déterminer, l'insolvabilité des ouvriers en général. Pourtant des sanctions efficaces pourraient être prises contre les syndicats là où ils ont joué un rôle prépondérant; l'article 414 du Code pénal qui punit la cessation de travail par suite d'un plan concerté, pourrait parfois être appliqué à leurs dirigeants. Mais, dans tous ces cas, l'administration des preuves est difficile. La grève, nous l'avons vu, est un acte collectif; or, il est toujours malaisé et souvent contraire à la justice de punir par des sanctions individuelles des fautes résultant d'actes collectifs. Pourtant des dommages peuvent résulter de ces fautes, comme nous allons le voir, pour les grèves d'occupation; il nous faudra donc rechercher d'autres moyens pour en assurer la réparation.

CHAPITRE III

LES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES OCCUPATIONS DES LIEUX DU TRAVAIL LEUR ÉVALUATION - LEUR RÉPARATION

Les grèves d'occupation ont causé deux grandes catégories de dommages qu'il nous faut séparer avec soin :

1° *Les dommages qui proviennent de la cessation concertée du travail* et qui n'auraient pu être évités lors d'une grève hors de l'usine. Ces dommages sont ceux qui résultent : *pour le patron* de l'arrêt de la production : perte de bénéfices, impossibilité de remplir ses obligations, abandon de la clientèle, dégâts que peut causer à certaines machines un arrêt brusque du travail et qui ne peuvent être évités par des moyens de fortune ; *pour l'ouvrier* de l'arrêt du travail, lorsqu'il n'a pas été partisan de la grève et que néanmoins il a perdu son salaire. La réparation de ces dommages se poursuit suivant le droit commun contre les grévistes et les syndicats ; elle ne peut, dans des circonstances normales, être réclamée aux collectivités publiques.

2° *Les dommages qui proviennent de l'occupation des lieux du travail.* — Ce sont les seuls que nous ayons à considérer dans cet ouvrage, les seuls qui puissent être éventuellement imputés à l'inaction des autorités administratives. Leur étude fera l'objet de ce chapitre.

§ I. — LES DOMMAGES RÉSULTANT
NON DE LA CESSATION CONCERTÉE DU TRAVAIL
MAIS DE L'OCCUPATION DES ENTREPRISES

Malgré le calme dans lequel s'est déroulé le dernier mouvement de grève, malgré un effort certain des ouvriers pour éviter toute déprédation, de nombreux dégâts et dommages en sont résultés qui auraient pu être évités lors d'une grève normale. Certains dommages ont été communs à toutes les occupations, d'autres doivent être considérés selon qu'on envisage l'occupation des usines ou ateliers, des maisons de commerce, des fermes ou des chantiers, des bureaux.

Dans toutes les entreprises atteintes par les grèves d'occupation, les patrons, les employés et les ouvriers non grévistes ont subi des préjudices du fait de l'occupation. Pour les patrons, ce fut l'impossibilité d'entreposer ou de faire sortir de leur entreprise (1), les matières premières commandées ou les marchandises vendues. Ils ont encore eu à supporter des dommages

(1) En juin 1936, le Comité de direction des grands réseaux renonça provisoirement à la perception des frais de magasinage, de stationnement, etc... justifiés par les grèves. Cependant subsistaient les risques de détérioration des marchandises périssables, ou d'intempéries, qu'un séjour plus court aurait évité.

matériels ou moraux du fait de l'occupation de leurs bureaux par les salariés (2). Ainsi la mise à jour des comptabilités n'a pu être assurée, la réception et l'envoi du courrier n'a pu se faire en temps utile. Ainsi encore les ouvriers, auxquels se sont parfois mêlés des individus étrangers à l'entreprise, ont pris connaissance des papiers et comptes personnels des patrons, ont violé le secret des correspondances ou des procédés de fabrication. Enfin est restée éventuellement à la charge des patrons la consommation par les ouvriers de l'électricité, de l'eau et du gaz destinés aux besoins du travail. Les ouvriers non grévistes ont aussi subi un dommage du fait de l'occupation : la perte du salaire que, sans elle, ils auraient pu acquérir par leur travail.

Dans l'industrie, nous distinguerons les déprédations portées aux locaux ou aux machines, aux matières premières ou aux produits fabriqués. Les locaux furent en général tenus propres, de même les machines ont été généralement entretenues. Pourtant, dans certains cas, les locaux ont dû être nettoyés, les machines remises en état. Spécialement, même sans aucune mauvaise volonté des ouvriers, des machines de précision ont été dérégées ou faussées. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'industries qui exigent une continuité de fabrication, les machines ont pu être mises hors d'usage par un arrêt intempestif du travail. Les industriels ont encore subi des dommages du fait que les mesures conservatoires indispensables n'ont pas

(2) L'occupation des bureaux par les ouvriers constitue, rappelons-le, un délit de violation de domicile caractérisé.

été prises à l'égard des matières premières ou des marchandises périssables; d'où la perte ou la déprédation de ces objets, les frais nécessités par leur enlèvement, les dommages-intérêts que peuvent réclamer les voisins pour le préjudice que leur cause la présence de denrées en décomposition. Enfin la fabrication de certains produits exigent des soins spéciaux, une attention soutenue, une direction convenable. Ils risquent, sans cela, d'être invendables aux prix normaux. Souvent les grévistes ont empêché ou ont été incapables d'assurer la fin convenable de ces opérations de fabrication.

Pour les entreprises commerciales, les marchandises entreposées ont subi des dégradations du fait du manque de soin ou de leur caractère périssable. Dans les magasins, le manque de surveillance a été l'occasion de vols qui n'auraient pu se produire au cours de grèves normales. Dans des entreprises dont le but est de fournir des services, des objets mis en dépôt par les clients n'ont pu être retirés par eux, leur causant ainsi un dommage qu'ils font, suivant le droit commun, supporter au patron de l'entreprise.

Pour les exploitations agricoles, l'occupation des locaux a entraîné la perte de denrées périssables; et surtout le non-entretien des animaux a causé leur maladie ou même leur mort.

Tels sont les grandes catégories de dommages causés par les occupations des lieux du travail lors du dernier mouvement de grève et qui se renouvelleraient lors de toute grève d'occupation. D'autres dommages ont pu être causés dans des cas particu-

liers, l'énumération en serait fastidieuse. Notre dessein n'a pas été d'en faire un tableau complet, mais seulement de montrer que malgré l'apparence de calme et d'ordre sous lequel se sont présentées les occupations d'usine par rapport aux grèves antérieures, elles n'ont pu et ne pourront pas se dérouler sans un minimum de dommages matériels.

§ 2. — L'ÉVALUATION DES DOMMAGES

Dans la grande majorité des entreprises occupées, ces dommages sont jugés par les victimes comme trop minimes pour justifier une action en justice, soit que les patrons les fassent entrer dans les risques normaux de l'entreprise, soit par ignorance de leurs droits ou par négligence. Aucune responsabilité n'est alors mise en jeu, l'évaluation n'offre pour nous aucun intérêt particulier. Mais si la charge de ces dommages risque de compromettre l'équilibre financier de l'entreprise, nombre de patrons vont saisir la justice et deux questions se poseront : Comment chiffrer les dommages ? Quels éléments faire entrer dans l'évaluation du préjudice ?

S'il s'agit de préjudices moraux, c'est à la victime qu'il appartient d'évaluer la somme qu'elle réclamera à titre d'indemnités ; le Tribunal modifiera le montant s'il le juge utile. De même en cas de dommages matériels causés aux locaux, aux marchandises, aux machines, etc... ou de tout autre dommage, le patron peut en faire l'évaluation sur la base des prix en cours *au jour du dommage*. Il chiffrera les domma-

ges intérêts réclamés pour le *damnum emergens*, et pour le *lucrum cessans*.

Mais pour obtenir réparation, il devra prouver l'exactitude des chiffres qu'il avance, soit par écrit, soit par témoignages. Or, cette preuve sera le plus souvent très difficile, sinon impossible, à administrer. Aussi sera-t-il avantageux pour les patrons de saisir le Tribunal des référés en vue de la nomination d'un expert qui viendra constater et évaluer les dommages. Cependant pour qu'une demande d'expertise soit acceptée par le Tribunal, il faut que la partie demanderesse puisse alléguer avec vraisemblance qu'une action en dommages et intérêts lui sera ouverte. En effet, les mesures d'instruction ordonnées par le magistrat, doivent servir plus tard d'éléments de solution à un litige; il faut donc que ce litige soit au moins vraisemblable.

C'est ainsi qu'en la matière qui nous occupe, le Tribunal de Valenciennes avait cru devoir refuser à la Société des Hauts Fourneaux de Denain-Anzin l'expertise qu'elle demandait, sous le prétexte que l'application à l'espèce de la loi du 16 avril 1914, loi que la Société invoquait contre la ville de Denain, n'était pas suffisamment vraisemblable pour justifier un litige à venir (3). La Cour d'appel de Douai fit justice de cette interprétation (4). Nous ne retiendrons ici que la difficulté d'obtenir dans certains cas une expertise qui est souvent urgente.

Il est, en effet, important, lors des occupations

(3) Trib. Civ. Valenciennes, 13 juin 1936, *Gaz. Pal.* du 2 juillet 1936.

(4) Cour de Douai, 17 juillet 1936, *Gaz. Pal.* du 7 août 1936.

d'usine, que l'expertise intervienne entre la cessation de la grève et la reprise du travail, avant que rien n'ait été changé à l'état des lieux, des machines ou des marchandises. Il est un texte auquel les occupations quelles qu'elles soient ont toujours porté atteinte, c'est l'article 544 du Code civil qui définit le droit de propriété. Ce texte, en notre manière, a constitué et constituera toujours sans aucune contestation possible, même invoqué au milieu d'autres, aux yeux de tout tribunal, le motif d'une suffisante vraisemblance juridique exigé pour la désignation d'un expert par le juge des référés (5). Il suffira donc de l'invoquer pour obtenir le résultat essentiel qui est l'évaluation rapide et judiciaire des dommages envisagés.

Reste à savoir dans quelles conditions va s'effectuer l'expertise et quels éléments devront servir de base à l'évaluation. Citons pour cela les termes d'un jugement de référé du Tribunal de Lyon, en date du 29 juin 1936 (6), caractéristique en notre matière. Cet arrêt énonce « que les constatations ne peuvent être faites que par un expert judiciairement commis, les parties présumées responsables appelées ». Il nomme un expert « pour se transporter dans les locaux de la société demanderesse, à l'effet d'examiner sa comptabilité, son matériel, son outillage, ses approvisionnements, ses matières premières, ses produits en cours de transformation, ses produits mi-finis et finis,

(5) Trib. Civ. de Lyon, 29 juin 1936, et Trib. Civ. de Pau, 9 juillet 1936 (*Gaz. Pal.*, 24 juillet 1936) et les notes. — Rapprocher Trib. Civ. de Château-Thierry, 11 juillet 1936 (*Gaz. Pal.*, 24 juillet 1936) et Trib. Corr. Bordeaux, 11 juillet 1936, qui suit.

(6) Trib. Civ. Lyon, 29 juin 1936, *Gaz. Pal.* du 24 juillet 1936.

stockés et non stockés, recueillir tous renseignements utiles et rechercher et dire :

1° S'il y a eu dommage aux marchandises sus-énoncées ou à certaines d'entre elles et lesquelles.

2° La cause de ce dommage, soit par commission, soit par omission.

3° La nature et la quantité des marchandises endommagées.

4° Le coût du remplacement en identique des marchandises avariées inutilisables.

5° La dépréciation des marchandises utilisables (7) ».

Le Tribunal de Lyon n'a donc confié à l'expert que l'évaluation du « *damnum emergens* », laissant à la victime le soin de fixer l'indemnité qu'elle réclame pour ses bénéfices perdus. La Cour de Douai, dans son arrêt du 17 juillet 1936, n'a pas ainsi limité la mission de l'expert qui sera de : « 1° visiter les bâtiments et installations de la Société des Hauts Fourneaux de Denain-Anzin et en déterminer l'état lors de la cessation de la grève; 2° rechercher les dommages, dégradations ou dégâts de toute nature causés par l'occupation de l'usine jusqu'à la cessation de la grève; 3° constater et évaluer *l'importance, la durée et les conséquences* desdits dommages, etc... » (8).

Cet arrêt est plus complet que le précédent, en ce

(7) Il s'agissait en l'espèce de la Société des Tanneries Lyonnaises, sorte d'industrie qui a le plus à souffrir de l'occupation par les dommages causés à la fois aux locaux, aux matières premières, aux marchandises en cours de fabrication, et aux produits terminés. Cet exemple englobe tous les autres cas.

(8) Cour de Douai, 17 juillet 1936, *Gaz. Pal.*, 7 août 1936.

sens qu'il comprend dans l'expertise tous les éléments qui entreront dans l'action en responsabilité.

L'expertise qui donnerait lieu au minimum de difficultés dans cette action serait donc celle qui serait ordonnée avec toute la précision du jugement de référé de Lyon et qui comprendrait, en outre, toutes les conséquences des dommages causés.

§ 3. — LA RÉPARATION DES DOMMAGES

Les dommages qui ont été causés lors des occupations des lieux du travail doivent être réparés au nom des trois grandes notions d'équité, de justice sociale et de respect des lois.

Au nom de l'équité d'abord. Selon l'article 1382 du Code civil: « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ». Si on admet que les grèves d'occupation ont été, en général, le fait non de certains hommes individuellement déterminés, mais d'une collectivité, il n'en reste pas moins qu'un dommage injustement subi doit être réparé par tous les moyens possibles, d'autant plus que notre droit moderne tend au développement continu du principe de responsabilité.

On peut encore invoquer la justice sociale. En effet, si le Gouvernement a toléré les grèves d'occupation, c'est dans l'espoir que la collectivité ouvrière et la société toute entière en tirerait un profit. Il serait injuste que certaines catégories d'individus subissent seuls les frais de ce progrès social; sans doute doit-on

laisser à leur charge les frais qui peuvent entrer dans le risque normal de la profession, mais, quand ils ont subi des dommages exceptionnels causés par des procédés illégaux, un strict devoir de justice en impose la réparation. Tout au plus l'indemnité pourrait-elle être réduite lorsqu'une faute peut-être relevée à la charge de la victime. Mais pourrait-on laisser à un patron les charges de dommages commis au cours d'une grève qui prétend se justifier, comme cela s'est fréquemment produit, par le seul principe de la solidarité de la classe ouvrière?

Enfin les lois sont faites pour être appliquées, l'ordre public doit être maintenu. Les citoyens qui voient leur activité limitée par les lois, ont le droit, dans ces limites, de compter sur leur protection; on leur en impose le respect, qu'on l'impose donc à tous ou qu'on supprime les lois! Les autorités qui, chargées de les faire respecter, en ont toléré la violation, n'ont-elles pas le strict devoir de réparer les conséquences d'une inaction qui, par ailleurs, est peut-être excusable?

Les dommages subis du fait de l'occupation doivent donc être réparés.

Mais qui les réparera? Ce devraient être en principe les auteurs des faits délictueux: les ouvriers, les syndicats. Mais pratiquement les actions contre eux font l'objet de nombreuses difficultés, leurs résultats sont plus qu'aléatoires dans l'état actuel de la législation (9). La question se pose à l'occasion de toute

(9) Les syndicats peuvent être rendus responsables de la grève: voir Cour d'appel de Bordeaux, 25 mars 1936, Imprimerie Bordelaise contre Syndicats ouvriers. *Bulletin d'informations de l'Union générale des Syndicats girondins*, numéro du 23 avril 1936.

grève, l'occupation n'y apporte aucun élément nouveau, nous ne nous en occuperons donc pas. Mais la réparation ne peut-elle être obtenue par d'autres moyens? Le but de cet ouvrage est de répondre à cette question.

Annonce du plan

Les grèves d'occupation troublent l'ordre et la tranquillité publics. Comme telles elles mettent en cause les autorités administratives, la responsabilité de la puissance publique peut donc être envisagée :

1° Les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884, modifiés par la loi du 16 avril 1914, établissent en cas de troubles ou d'émeute une responsabilité des communes et de l'Etat, même sans qu'aucune faute ait été relevée à la charge des autorités administratives. Les dégâts ou dommages résultant de ces faits doivent donc être réparés d'une façon quasi-automatique. La question se pose dès lors de savoir si l'occupation des lieux du travail peut être assimilée aux troubles ou aux émeutes de caractère public que vise la loi de 1914.

Dans la première partie de cet ouvrage, nous rechercherons si les grèves d'occupation sont susceptibles d'engager la responsabilité de la commune et de l'Etat par application de la loi du 16 avril 1914.

2° D'autre part, les autorités administratives n'ont pas eu, en face des grèves d'occupation, l'attitude qu'on était en droit d'attendre d'elles. Au lieu d'agir pour empêcher ou faire cesser ce trouble évident comme c'était leur devoir, elles ont fait preuve d'une passivité à peu près complète. Cette inaction des pou-

voirs publics, qui, par ailleurs, se montraient en 1936 favorables aux ouvriers grévistes malgré l'illégalité du procédé employé, ne peut-elle entraîner la responsabilité de la puissance publique? Et ne peut-on obtenir des communes ou de l'Etat la réparation des dommages causés par l'occupation? *Le fait pour les services publics de tolérer les grèves d'occupation engage-t-il la responsabilité de ces services?* C'est la question que nous nous poserons dans une *deuxième partie*.

3° Enfin, non seulement les patrons n'ont pu obtenir des services publics l'évacuation de leur entreprise, qu'ils demandaient à bon droit, mais encore ils se sont vus refuser l'exécution de jugements d'expulsion en bonne et due forme, obtenus des tribunaux judiciaires. *Le fait pour l'administration de refuser de procéder à l'exécution d'un jugement d'expulsion des grévistes engage-t-il sa responsabilité?* Cette question fera la matière de la *troisième partie* de cet ouvrage.

PREMIÈRE PARTIE

**Les grèves "d'occupation" sont-elles
susceptibles d'engager la responsabilité
de la commune et de l'Etat
par application de la loi du 16 avril 1914**

Lors du mouvement de grèves d'occupation de 1936, la plupart des chefs d'entreprise ont, soit sur le conseil d'organisations ou de journaux chargés de la défense des intérêts patronaux, soit de leur propre initiative, adressé au maire, dès l'occupation, une lettre dans laquelle ils déclaraient: « réserver leur droit, au cas où des dommages leur seraient causés, d'intenter contre la commune l'action civile prévue par la loi du 16 avril 1914 » (1). Or nous avons vu qu'un arrêt de référé du Tribunal de Valenciennes (2) avait même pu nier que l'application de cette loi fut suffisamment vraisemblable en pareil cas, pour justifier la nomination d'un expert. Si cette décision a été réformée par la Cour d'appel de Douai, il n'en reste pas moins que la loi du 16 avril 1914 est loin de s'appliquer automatiquement et sans difficultés à tous les cas d'occupation des lieux du travail. Il convient donc de faire une discrimination.

Or, la loi du 16 avril 1914, dans son esprit comme dans sa lettre, est l'aboutissement d'une longue évolution historique, sociale et économique. Il nous paraît nécessaire, avant d'aborder l'étude de son application à un problème de droit nouveau, de dégager les grandes lignes de cette évolution et de voir comment et

(1) Voir supplément de *L'Usine*, numéro du 9 juin 1936, p. 5.

(2) Voir *supra*, p. 38.

pourquoi on est passé d'une responsabilité des habitants d'une commune à la responsabilité de la commune, personne morale, puis à une responsabilité de l'Etat venant se superposer à la responsabilité communale suivant des principes de justice plus élevés.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION QUI A ABOUTI A LA LOI DU 16 AVRIL 1914

Les troubles collectifs ont attiré de tous temps l'intervention du législateur dans le but, soit de les réprimer, soit de réparer les dommages qu'ils causent. La réparation de ces dommages se heurte, en effet, à de graves difficultés.

Cela provient du caractère collectif de ces troubles. Dès qu'une réunion d'hommes revêt une certaine importance, les pensées, les réactions de chaque individu qui la composent, paraissent soustraits à leur volonté; il naît une âme collective, une volonté commune plus faible que les volontés individuelles, plus impulsive aussi, et qu'un meneur habile peut trop souvent utiliser à ses fins. Des individus, des ouvriers paisibles sont ainsi amenés à commettre au cours d'une émeute, ou d'une grève, des délits qu'ils n'auraient jamais commis sans le couvert de l'être collectif né du rassemblement (1).

Il est très difficile d'établir la responsabilité de tels délits pour deux raisons: une raison théorique

(1) V. VIOT, *Prévention et répression de la criminalité des foules*. Thèse, Nancy, 1936, p. 29.

d'abord : les auteurs directs de ces délits ne sont pas pleinement responsables car leur volonté propre était diminuée ; peut-être annihilée ; quant aux meneurs, ils ne sont que les auteurs indirects le plus souvent ; leur responsabilité est morale, difficile à apprécier et ils ne sont pas les seuls responsables. La raison pratique est l'impossibilité presque générale de déterminer quels ont été ces auteurs, directs ou indirects. Le délit commis ils se sont perdus dans l'anonymat de la foule. Si ce sont des ouvriers, au cours d'une grève, une condamnation contre eux est illusoire, tout au moins quant à la réparation des dommages, car ils sont insolvables. Il serait pourtant injuste de laisser à la victime du préjudice la charge de dommages immérités ; on a donc pensé à la faire supporter par la collectivité publique, car ces dommages ne sont en somme que le résultat inévitable de la vie publique collective.

Il existe aujourd'hui deux collectivités publiques : la commune et l'Etat. Mais à la Révolution et jusqu'à la deuxième moitié du XIX^e siècle, ni l'une, ni l'autre ne pouvait être responsable. En effet, la commune n'était pas encore une personne morale mais seulement l'association de ses habitants ; d'autre part, l'Etat était irresponsable par principe, comme titulaire de la souveraineté.

Nous allons retracer rapidement l'évolution qui aboutit, en 1884, à l'établissement en matière de troubles publics d'une responsabilité de la commune devenue personne morale, puis, en 1914, à la reconnaissance en cette matière d'une responsabilité de l'Etat.

SECTION I

L'établissement de la responsabilité des communes

La responsabilité des communes en cas de troubles ou d'émeutes fut établie en deux stades : par la loi du 10 vendémiaire an IV qui établit la responsabilité des habitants de la commune, et par la loi du 5 avril 1884 qui établit la responsabilité de la commune elle-même, personne morale.

§ 1. — LA LOI DU 10 VENDÉMAIRE AN IV ET LA RESPONSABILITÉ DES HABITANTS DE LA COMMUNE

La loi du 10 vendémiaire an IV fut votée par la Convention à la suite des troubles qui suivirent la révolution de 1789. Elle ne fut que la codification de plusieurs décrets révolutionnaires rendus dans le but de réprimer ces troubles (2).

Ainsi le but de cette loi était bien plutôt un but de police comme l'annonce son titre : « Décret sur la police intérieure des communes », qu'un but de justice, de réparation d'injustes préjudices. Il s'agissait de frapper les auteurs des troubles d'une manière rapide et efficace, aussi la procédure était-elle sommaire et brutale. C'était une loi répressive, le paiement de la réparation qui se doublait d'une amende était poursuivi au besoin par la force armée.

Les auteurs des troubles ne pouvaient être, aux yeux des législateurs, que des habitants de la com-

(2) Décrets des 23 février 1790, art. 5; 2-3 juin 1790, art. 11; 6-12 octobre 1790; 26 juillet-3 août 1791, art. 1^{er}; 23 juin 1792; 3 septembre 1792; 1^{er} germinal an III.

mune ou des communes voisines. Tous les habitants en étaient rendus responsables car, dit un député de l'assemblée: « *s'il arrive un désordre, ou c'est la majorité qui l'a commis et elle doit être responsable, ou c'est la minorité et alors la majorité est coupable de ne pas s'y être opposée* ». Cette loi était donc basée sur une *faute présumée des habitants*; c'étaient eux qui devaient payer les dommages-intérêts dus à la victime des dommages, plus une amende *égale*, à titre de sanction. Par suite de cette égalité, il était inutile de s'adresser à une juridiction pénale, il suffisait que les tribunaux civils, compétents puisqu'il s'agissait des habitants et non de la commune qui n'est encore qu'une association d'habitants, fixent le taux des dommages-intérêts.

§ 2. — LA LOI DU 5 AVRIL 1884
ET LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNE
PERSONNE MORALE

A. — *L'œuvre jurisprudentielle et doctrinale
aboutit à la réforme de la loi de l'an IV*

La jurisprudence n'appliqua jamais intégralement la loi de l'an IV, trop brutale en période de calme; elle tendait à substituer à la responsabilité des habitants la responsabilité de la commune. C'est que, la garde nationale ayant disparu, les habitants avaient été déchargés du souci de maintenir l'ordre; c'était maintenant le rôle de la police municipale; il était donc naturel que leur responsabilité fut dégagée.

Ainsi s'effectua le passage de la responsabilité des habitants à la responsabilité de la commune.

La doctrine, par ailleurs, attaquait violemment la loi de l'an IV. Après en avoir demandé l'abrogation, les auteurs (3) s'aperçurent qu'elle contenait en germe le principe de la réparation, idée de justice qu'ils mirent en lumière, et n'en réclamèrent plus qu'une réforme qui reporterait sur la commune une responsabilité que les habitants supportaient injustement. S'il fallut attendre cette réforme jusqu'en 1884, c'est que la loi de l'an IV pouvait être très utile en cas de troubles révolutionnaires, et qu'il apparaissait qu'il valait mieux attendre pour l'abandonner que l'éventualité de tels troubles ne soit plus trop à redouter, situation qui ne fut réalisée qu'à la fin du XIX^e siècle.

B. — *La loi du 5 avril 1884*

La loi du 5 avril 1884 se présente comme une codification des dispositions législatives relatives à l'organisation de la commune. Celle-ci est désormais une personne de droit public dont l'administration rappelle en petit celle de l'Etat. Les articles 106 à 109 de la loi furent consacrés à la responsabilité de la commune en cas de troubles ou d'émeutes.

Ses dispositions résultent en premier lieu des tendances jurisprudentielles et doctrinales en la matière. C'est la responsabilité de la commune qui est désormais envisagée. Cependant l'indemnité est laissée

(3) TOULLIER, *Le droit civil français suivant l'ordre du Code*, t. XI.
— CHOPPARD, *De la responsabilité des communes en droit français*, Thèse, Paris, 1874.

à la charge des habitants en vertu de la solidarité qui les unit et qui doit leur faire accepter de réparer l'injustice dont l'un d'eux est frappé. L'article 107 est une autre survivance de la responsabilité des habitants (4). Mais la base de la responsabilité de la commune est *la faute présumée des autorités municipales*, coupables de n'avoir pas maintenu l'ordre public comme le leur impose l'article 97 de la même loi, et non plus la faute présumée des habitants.

Les dispositions de la loi de 1884 résultent, en second lieu, de la théorie de la responsabilité basée sur la faute, telle qu'elle est admise à cette époque. Seule une faute des autorités administratives, et seulement dans les actes de gestion qu'elles accomplissent, est alors susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique. On tire tout naturellement de cette conception que si le maire peut prouver qu'il n'a commis aucune faute, soit qu'il ait pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir ou réprimer les troubles, soit qu'il n'ait pas la disposition de la force armée ou de la police locale, la commune doit être exonérée de toute responsabilité. Mais la loi, en prévoyant ces exonérations, perdait une grande partie de son efficacité. La ville de Paris, notamment, échappait à toute responsabilité.

Les articles 106 à 109 établissaient donc un système qui était loin d'être satisfaisant. En réalité, ces articles, votés hâtivement en fin de législature, ne fai-

(4) Art. 107: « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés *d'habitants* de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux ».

saient que parer au plus pressé; ils ne précisait même pas quels tribunaux devaient être compétents, Le Tribunal des conflits dut juger que ce devaient être comme précédemment les tribunaux civils (5). Ces articles devaient bientôt apparaître comme de simples dispositions transitoires, mais il faut en retenir l'établissement de la responsabilité de la commune, personne morale publique, et le but de la loi qui est un but de justice et non plus un but de police comme en l'an IV.

SECTION II

La naissance d'une responsabilité de l'Etat venant se superposer à la responsabilité de la commune Le risque social

La loi de 1884 fut attaquée à deux égards. D'une part, dès son vote, on put lui reprocher les lacunes, les injustices, du système qu'elle organisait; d'autre part, il apparut, dans les quelques années qui suivirent, qu'elle était de moins en moins en harmonie avec les idées et avec les faits.

Les idées, les faits, la législation évoluèrent rapidement à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e. L'essor industriel, les progrès matériels et techniques, furent à l'origine de cette évolution. D'où le développement de la grande industrie et, comme conséquence, de la classe ouvrière salariée.

(5) 25 février 1888, *D.* 1889-III-52. — La compétence des tribunaux administratifs n'était pas encore solidement établie à cette époque pour les administrations décentralisées. Il s'agissait de plus de la protection des personnes et des propriétés pour qui la compétence est, en principe, judiciaire.

Dès lors, les troubles, les émeutes qui se produisirent eurent un caractère non plus exclusivement politique mais surtout économique et social. Ils provinrent des ouvriers dont les salaires, abandonnés au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande selon les principes du libéralisme économique qui régnait alors, étaient réduits à un niveau manifestement injuste. Jusqu'en 1884 les salariés sont laissés sans armes en face d'un patronat puissant; l'individualisme né de la Révolution de 1789 ne leur permet ni de se réunir, ni de s'associer, ni de former des syndicats.

Mais la troisième République va établir en trois stades la liberté d'association par trois lois fondamentales. Ce furent : la loi du 30 juin 1881 qui établit la liberté de réunion, suivie par la loi du 21 mars 1884 qui autorisa la formation de syndicats professionnels et proclama la liberté syndicale, enfin la loi du 1^{er} juillet 1901 qui reconnut la liberté d'association, terme de l'évolution.

Dès lors les ouvriers s'organisèrent en syndicats, luttèrent par de nombreuses grèves contre le patronat. Les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884 n'eurent guère à s'appliquer qu'à des troubles et émeutes issus de grève. La police d'Etat intervint le plus souvent; les communes alléguant le devoir accompli, dédagèrent leur responsabilité et les victimes se heurtèrent à l'irresponsabilité de l'Etat.

Sur le plan des idées de grands progrès s'accomplirent. On s'indigna de ce que l'Etat, dont les pouvoirs et l'activité grandissaient, put toujours se

retrancher derrière une injuste irresponsabilité. On alla jusqu'à soutenir que, même sans faute de sa part, la puissance publique doit, dans certains cas, réparer les conséquences dommageables de son activité; c'est la théorie du risque.

Nous verrons comment, à la suite des troubles fréquents résultant de grèves, la loi du 16 avril 1914, grâce aux progrès de la théorie du risque, put admettre, dans un but de justice, une responsabilité de l'Etat en vertu du risque social en cas de dommages causés par des troubles publics. Mais elle ne pouvait prévoir le trouble particulier que constitue l'occupation des lieux du travail.

§ I. — LA LUTTE CONTRE LE PRINCIPE DE L'IRRESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Jusqu'à la moitié du XIX^e siècle la conception absolue de la souveraineté empêche que la puissance publique soit reconnue responsable de la *faute* et encore moins du *fait* des autorités administratives. Au cours du XIX^e siècle cette conception s'affaiblit. On reconnaît que la nation souveraine n'est pas infaillible. Tout comme un particulier, l'administration est rendue responsable de ses fautes en vertu de l'article 1384 du Code civil. Puis la jurisprudence administrative dégage une théorie autonome de la responsabilité de la puissance publique.

Au principe de l'irresponsabilité de l'Etat se substitue donc le principe que l'Etat est responsable de sa faute, sauf lorsqu'il accomplit certains actes limita

tivement énumérables, comme les actes de gouvernement.

La législation a suivi cette évolution et a admis dans des cas de plus en plus fréquents la responsabilité de l'Etat (6). Cependant, en cas de troubles ou d'émeutes, l'irresponsabilité a été rigoureusement maintenue jusqu'en 1914. On ne pouvait, en effet, admettre, avec la théorie de la faute, une responsabilité de l'Etat en cette matière, car c'est aux autorités municipales qu'il appartient de maintenir l'ordre; s'il y a faute, elle ne peut être imputable qu'à la commune. Sans doute, dans des cas particuliers, des lois sont venues secourir des victimes de troubles pour lesquelles aucune réparation n'était prévue (7), mais ce fut pour l'Etat l'occasion d'affirmer son irresponsabilité en la matière de troubles publics: ces lois étaient basées sur la reconnaissance publique; on accordait des *secours* et non des *dommages-intérêts*. Tous les efforts de la doctrine et des parlementaires (8) pour aboutir à rendre l'Etat responsable, tout au moins dans les cas où la commune était exonérée, échouèrent jusqu'en 1914.

Une telle responsabilité apparaissait cependant de

(6) Citons la loi du 8 juin 1895 qui accorda une indemnité aux victimes des erreurs judiciaires, la loi du 20 juillet 1899 qui substitua la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement.

(7) Citons parmi ces lois: le décret du 24 septembre 1851 pour la réparation des dommages causés par la révolution de 1848, les lois des 6-12 septembre 1871 et 7-13 avril 1873 pour indemniser les victimes de la Commune, la loi du 4 décembre 1896 relative aux troubles survenus à Paris au quartier latin, et à Lyon lors de l'assassinat du président Carnot.

(8) Amendements de MM. BERNARD et DE LAREINTY lors du vote de la loi de 1884. Proposition de loi de M. FLEURY-RAVARIN déposée le 2 juillet 1895.

plus en plus nécessaire, tant pour assurer dans tous les cas aux victimes des troubles une juste réparation, que pour libérer tout au moins en partie les communes, de charges qui, trop souvent, dépassaient leurs moyens.

§ 2. — LA THÉORIE DU RISQUE - LE RISQUE SOCIAL

Il paraît injuste, avec la théorie de la faute, que la victime reçoive réparation lorsque l'auteur du dommage a commis une faute, alors qu'elle n'en reçoit aucune lorsqu'il n'y a pas eu de faute, ou que le coupable ne peut être déterminé ou puni comme dans le cas des troubles collectifs, des occupations d'usine par exemple. Le but de la théorie du risque est de corriger cette injustice.

La théorie civiliste du risque est basée sur deux idées fondamentales, à savoir : d'une part, que toute activité humaine a pour but un profit ou un intérêt moral ou matériel ; d'autre part, que celui qui retire un profit de son activité doit en supporter les conséquences dommageables. Ainsi, celui qui entreprend une opération dont il compte tirer un profit, doit aussi prévoir le risque des dommages que son action peut causer à autrui. Si ces dommages deviennent effectifs, il en doit réparation, contre partie normale des gains réalisés, même s'il n'a commis aucune faute. La faute n'intervient que pour tempérer la responsabilité, lorsqu'elle a été commise par la victime, pour l'aggraver, lorsqu'elle a été commise par l'auteur des dommages,

Par suite du développement de l'idée de justice sociale, la théorie du risque fut invoquée en faveur des victimes des troubles publics. Du fait que l'homme vit en société, il retire de multiples avantages, l'activité du groupe s'exerce à son profit, il doit donc en supporter les risques. Mais les risques inhérents à la vie de la société doivent être supportés également par tous ses membres. Parmi ces risques se trouvent les dommages causés au cours des troubles ou émeutes. Les troubles, que ce soient des troubles politiques, ou qu'ils résultent des grèves, comme les occupations d'usine, sont une conséquence de l'état de société ; ils sont pour elle un facteur de développement : tout comme la machine ils frappent au hasard. La justice sociale exige que leurs effets dommageables soient réparés ; la charge doit en incomber à la société qui en retire en définitive le profit. De plus et surtout, les administrés ont droit à l'ordre ; la puissance publique ne doit pas les laisser exposés aux dangers des troubles collectifs dont les responsables directs échappent trop facilement à toute poursuite ; si elle ne remplit pas ce rôle elle engage sa responsabilité même si aucune faute ne peut être mise à sa charge. Tel est le risque social et ses conséquences. Les auteurs qui, avant 1914, réclamaient la réforme de la loi de 1884, utilisaient cette théorie pour demander que soit prévue une responsabilité automatique de l'Etat en cas de troubles ou d'émeutes.

Quant à la répartition de la charge, il existe dans notre organisation administrative deux grandes collectivités publiques : l'Etat et la Commune. Pourquoi

la commune supporterait-elle seule les risques d'une activité dont le profit, s'il y en a un, revient à la collectivité nationale entière? Logiquement l'Etat devrait donc indemniser automatiquement les victimes des troubles, et il devrait le faire seul. Cependant la commune, chargée du maintien de l'ordre public sur son territoire, ne peut se désintéresser de la réparation des troubles; de plus la solidarité y est plus étroite que dans l'Etat, il faut donc lui laisser une part de responsabilité.

Cette argumentation fut admise en 1914 comme base de la loi, qui fut votée le 16 avril.

Pour terminer cet exposé rapide de la théorie du risque, il convient d'observer que cette théorie ne se superpose pas à la théorie de la faute; celle-ci reste la règle, et la théorie du risque n'intervient que pour combler ses lacunes résultant de circonstances nouvelles, et pour obtenir la réparation certaine de préjudices injustement subis.

§ 3. — LA LOI DU 16 AVRIL 1914

Le plus grave défaut de la loi de 1884 était de permettre à trop de communes de s'exonérer de la responsabilité. Aussi le but des premiers projets de réforme fut-il de combler cette lacune. En 1895, en 1900, des propositions de lois furent déposées; elles n'aboutirent pas.

En 1910, alors que les grèves se multipliaient, causant de plus en plus de dommages, la jurisprudence se montra plus favorable encore aux communes que ne

l'exigeait une stricte interprétation de la loi (9), plus dure par contre pour les victimes des dommages (10). La réforme de la loi de 1884 apparut urgente. Les victimes des troubles se heurtaient si elles voulaient obtenir une réparation, contre la commune, à une exonération presque automatique, contre l'Etat, à son irresponsabilité. Une proposition de loi, déposée par M. TOURON sur le bureau du Sénat, fut votée par cette assemblée le 6 juin 1911 ; la Chambre des députés y apporta quelques modifications de détail, et le texte définitif fut voté le 3 avril 1914.

La loi, promulguée le 16 avril 1914, modifie les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884. Son but est, avant tout, d'assurer la réparation des préjudices subis lors des troubles ou des émeutes. Elle est basée non plus, comme la loi de l'an IV sur une faute des habitants, ni comme la loi de 1884 sur une faute des autorités municipales, mais sur le risque social.

Les traditions pourtant n'ont pas été rompues, et la qualification essentielle des deux précédentes lois se retrouve en tête de l'article 106 : « *Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant de crimes et délits, commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publi-*

(9) Req. 31 mai 1910, D. 1913-1-521. Riquier contre commune de Fresneville : le maire absent et ayant prévenu le sous-préfet n'a commis aucune faute. La commune n'est pas responsable.

(10) C.E., 23 décembre 1910, D. 1912-111-129, cet arrêt décida que la contribution spéciale mise à la charge des habitants devait reposer aussi sur les victimes des dommages.

ques ou privées ». L'article 107 précise que ce sont les tribunaux civils qui ont à connaître de l'action; la tradition est la principale explication du maintien de cette compétence, qui est une dérogation à la règle que les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour connaître des actions intentées contre les collectivités publiques.

Le principal souci du législateur a été d'assurer la réparation des dommages intégralement et sans exception. Aussi précise-t-il que cette réparation devra comprendre les indemnités, les dommages-intérêts et les frais. Mais il en répartit encore la charge, non plus il est vrai entre tous les habitants, mais entre les contribuables de la commune, en vertu d'un rôle spécial. Pourquoi ne pas la faire supporter par le patrimoine de la commune déclarée responsable ? On ne peut guère encore pour expliquer cela, qu'invoquer la tradition et la survivance de la vieille idée de faute présumée des habitants. Il résulte des travaux préparatoires que le maintien de cette disposition a été basée sur une solidarité présumée des habitants. Mais cette solidarité est bien souvent théorique; elle ne peut en tout cas expliquer l'article 107 qui est resté inchangé.

L'article 106, favorable encore à la victime, l'exonère de la contribution spéciale et ce n'est que justice. En effet, les victimes seront, surtout en cas de grève, parmi les plus forts contribuables de la commune et il serait injuste de leur retirer, sous forme de contributions, une partie de ce qu'on leur accorde à titre d'indemnité.

La suite de l'article prévoit le cas où, soit par pau-

vreté, soit par mauvaise volonté de la commune, le paiement de la réparation ne serait pas effectué. La loi prévoit pour y remédier, un emprunt spécial et son mode de remboursement, et, en cas de mauvaise volonté, le recours à la procédure de l'inscription d'office par décret en Conseil d'Etat. Ainsi la victime est assurée du paiement de la réparation que lui ont accordé les tribunaux.

Cette assurance est encore renforcée dans l'article 108 qui contient les deux plus importantes innovations de la loi. Son alinéa premier est ainsi conçu : « *L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais visés par l'article 106* ». La responsabilité de l'Etat est ainsi affirmée, indépendamment de toute faute de l'administration ; sa base est formelle : c'est le risque social.

La suite de l'article marque la crainte du législateur de s'aventurer trop loin dans cette voie nouvelle. Après avoir abandonné la théorie de la faute dans ses conséquences injustes pour la victime, il la reprend, afin de laisser à la commune un intérêt, dit le texte, à prendre « *toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles* ». Si ces mesures n'ont pas été prises, « l'Etat peut exercer un recours contre la commune à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge ». Par contre, si « la commune n'a pas, momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ou de la force armée, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions ». Ainsi sont conservés les avantages de l'application de la théorie de la faute.

Les exceptions prévues par l'ancien article 108 ont disparu. Désormais, les victimes des troubles, en quelque commune du pays qu'elles se trouvent, seront indemnisées. Ainsi, grâce à une combinaison harmonieuse des anciens et des nouveaux principes, utilisant les avantages des uns et des autres, évitant leurs inconvénients, la loi du 16 avril 1914 est venue combler les lacunes et réparer les injustices des dispositions antérieures; elle constitue, malgré quelques imperfections, le premier aboutissement logique d'une longue évolution et d'un siècle d'efforts.

M le Sénateur **TOURON** écrivait dans son rapport du 28 mars 1911 (11): « Partout, sous les prétextes les plus divers, qu'il s'agisse de grève générale ou de grève partielle, de revendications corporatives ou régionales, le régime de la violence et de l'intimidation s'installe en maître. Chaque jour voit se multiplier davantage les actes de sabotage, les sévices contre les personnes, les attentats contre la propriété deviennent de plus en plus fréquents ». Ainsi la loi de 1914 a été votée surtout en considération des grèves. De ce point de vue, elle nous paraîtra imparfaite lorsque nous essaierons de l'appliquer aux grèves d'occupation. Mais le législateur a maintenu avec raison à la nouvelle loi le caractère général traditionnel des dispositions qui s'appliquent aux troubles et émeutes quelle qu'en soit l'origine. Elle nous paraît remplir son but sans lacune.

Il ne conviendrait pas d'ailleurs d'en faire une mesure destinée à réparer les conséquences domma-

(11) *D.* 1916-IV-386.

geables des seuls faits de grève. Et si des troubles résultant des grèves ne rentrent pas dans les faits qu'elle qualifie, on ne peut prétendre l'invoquer; la réparation des dommages devra être recherchée par d'autres moyens de droit, basés d'ailleurs sur les mêmes principes de justice.

CHAPITRE II

L'APPLICATION DE LA LOI DU 16 AVRIL 1914 AU DOMMAGES CAUSÉS PAR LES OCCUPATIONS DES LIEUX DE TRAVAIL

La grève, avons-nous vu, est un fait. On peut dire que la jurisprudence la considère comme un droit puisqu'elle estime que la responsabilité de ses auteurs n'est engagée que s'ils l'ont détournée de son but normal, ou s'ils ont employé des moyens illégaux. Mais la loi n'a pas endigué les faits de grève; elle les laisse s'exercer dans les limites souvent peu précises du droit commun. Il en résulte que chaque cas de grève est un cas particulier ayant des causes variées et complexes, des moyens d'action différents, et mériterait une étude séparée.

Pourtant, dans un mouvement de grève d'une certaine ampleur, des caractères communs peuvent être relevés. Ils sont dus, soit à l'état d'esprit général animant les travailleurs à une époque donnée, soit encore à la contagion de l'exemple qui fait que, lorsqu'une grève a permis d'obtenir certaines satisfactions par certains moyens, les autres travailleurs sont tentés d'employer les mêmes moyens qui se sont ainsi révélés

efficaces, soit enfin à des mots d'ordre donnés par les organisations politiques ou syndicales afin d'obtenir un mouvement d'ensemble plus impressionnant.

C'est ainsi que, lors du mouvement de grève qui en 1936 a atteint la presque totalité des entreprises françaises, des moyens nouveaux ont été partout employés, qui font l'objet de cette étude. Nous nous proposons, avant d'étudier l'application de la loi du 16 avril 1914 aux grèves d'occupations, de déterminer les caractères généraux qu'a revêtu cet ensemble de grèves, de dégager un type courant correspondant à la majorité des cas, tout en réservant l'étude des cas particuliers qui ont été relevés ou dont l'éventualité peut être envisagée.

Il apparut, en 1936, à tous les partis, à toutes les organisations qui, traditionnellement, soutenaient la classe ouvrière, que le mouvement de grève qui se déclenchait aurait tout à gagner à se dérouler dans le calme et dans l'ordre. Les grévistes conserveraient ainsi l'appui d'un gouvernement favorable à leurs revendications, et lui permettraient, malgré l'illégalité de l'occupation des lieux du travail, de ne pas intervenir contre eux, en alléguant le respect apparent de l'ordre public. D'autre part, les patrons, impressionnés par cet ordre inaccoutumé en cas de grève, leur opposeraient une résistance moindre. C'est ainsi que la presse ouvrière, les agitateurs et les meneurs politiques, les délégués syndicaux, conseillèrent aux ouvriers d'occuper les usines dans le calme, de ne commettre aucune déprédation. Ces conseils furent généralement suivis, et le caractère pacifique des occupa-

tions des lieux du travail fut un des principaux facteurs de l'extension du mouvement.

Dans la plupart des cas, les ouvriers se contentèrent de rester jour et nuit dans l'usine, respectant les bureaux de la direction, laissant les patrons circuler librement au milieu d'eux, s'efforçant d'entretenir les machines, de veiller à la conservation des matières premières et des marchandises, de nettoyer les locaux ; à tel point que certaines entreprises leur accordèrent pour cela un salaire après la grève. L'atmosphère haineuse de lutte de classe, habituelle lors des anciens conflits, paraissait même atténuée ; souvent, l'occupation prit une allure de fête. Les patrons, passés leur étonnement et leur contentement de ce calme, s'aperçurent vite du danger qui se cachait pour eux sous ce caractère pacifique et « bon enfant » ; mais le mouvement était trop avancé pour qu'on puisse tenter de l'arrêter : il grandit et se prolongea, mais toujours sous les mêmes directives. Tel fut le processus normal des grèves d'occupation de 1936.

Peut-on, dans ces conditions, qualifier de trouble ou d'émeute le type courant d'occupation des lieux du travail que nous venons de décrire, et lui appliquer la loi du 16 avril 1914 ? Nous ne le croyons pas. Que des dégâts ou dommages aient été commis sans intention de nuire de la part des ouvriers, le fait n'est pas douteux ; mais alors il n'y a pas crime ou délit comme l'exige l'article 106 de la loi, car de telles infractions doivent avoir été commises avec intention de nuire. Et surtout, par suite du caractère pacifique de ce type courant des grèves d'occupation, on ne peut

qualifier de force ouverte ou de violence, aux termes du même article 106, la façon d'agir des grévistes. Les tribunaux écarteront donc à juste titre pour cette raison l'application de la loi de 1914.

Sans doute, le but de la loi est-il de réparer des dommages injustement subis par les victimes de faits collectifs et dont, par là même, les auteurs directs ne peuvent être condamnés; sans doute, est-ce bien là le cas des propriétaires d'usines, de chantiers, d'ateliers, de fermes; mais la loi emploie des termes non équivoques, elle limite son champ d'application aux cas de crimes ou délits qui ont été commis à force ouverte ou par violence; le type courant des occupations des lieux du travail en 1936 sort de ce champ d'application.

Tel n'a cependant pas été le cas de toutes les grèves d'occupation; il est arrivé que les salariés n'ont pas observé les conseils de calme qui leur avaient été donnés, qu'ils ont commis des délits, qu'ils ont employé la violence. D'autre part, il est à craindre que d'autres mouvements de grèves ne présentent plus dans l'avenir ce caractère pacifique des grèves de 1936. Il est aussi à prévoir que les salariés ne rencontreront pas toujours devant eux, un gouvernement disposé à tolérer les occupations d'usines; la force publique sera alors employée, il se produira fatalement des désordres, des troubles. La loi du 16 avril 1914 pourra être invoquée dans tous ces cas. Il convient donc d'examiner à quelles conditions la loi est applicable aux grèves d'occupation.

SECTION I

Les conditions d'application de la loi

L'article 106 prévoit *la réparation des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou des rassemblements, soit envers les personnes, soit contre les propriétés*. Il y a donc quatre conditions à l'application de la loi de 1914, et la victime, pour réussir dans son action contre la commune, devra prouver :

1° Que des dégâts ou dommages lui ont été causés;
2° Que ces dégâts ou dommages résultent de faits qualifiés crimes ou délits;

3° Que ces faits ont été commis à force ouverte ou par violence;

4° Qu'ils proviennent d'attroupements ou de rassemblements.

Remarquons que ces conditions étaient déjà exigées pour l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV, et qu'elles furent reproduites dans les anciens articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884. L'interprétation jurisprudentielle des termes de ces deux lois conserve donc toute son autorité.

§ 1. — IL FAUT QUE DES DÉGATS OU DOMMAGES AIENT ÉTÉ CAUSÉS

SOIT AUX PERSONNES, SOIT AUX PROPRIÉTÉS

L'interprétation jurisprudentielle de ces termes reflète bien la tendance qui règne depuis le Code civil dans nos tribunaux. Les juges sont toujours soucieux

de donner à leurs décisions une base solide, matérielle. Ils raisonnent plus sûrement sur un fait précis, facilement évaluable pécuniairement, quitte ensuite à accorder en sus la réparation de préjudices immatériels.

C'est ainsi que des dégâts ou dommages contre les propriétés seront toujours pris aisément en considération. Ce seront les dégradations ou les destructions d'objets matériels, meubles ou immeubles, sans distinction du moyen employé (1). Recevront la qualification de dégâts, les dégradations ou destructions de machines, de matières premières ou de marchandises, les vols ou pillages commis lors des grèves d'occupation. Mais une relation directe de cause à effet est exigée (2); ainsi le propriétaire d'une marchandise, entreposée par suite de l'occupation ailleurs que dans l'entreprise, ne pourrait attaquer la commune afin d'obtenir réparation des dégâts causés à cette marchandise par les intempéries (3).

La jurisprudence admet sans plus de difficulté les dommages physiques causés aux personnes, tels que mauvais traitements, coups ou blessures, comme pouvant donner lieu à réparation.

Dans tous ces cas, les victimes de dommages matériels ou physiques obtiendront la réparation intégrale du préjudice subi. Le tribunal, basant sa décision sur un fait matériel certain, facilement évaluable, accordera facilement des indemnités pour le manque à

(1) Trib. Civ. Marseille, 21 décembre 1872, *S.* 1873-11-55. — Req. 24 juin et 24 octobre 1905, *D.P.* 1905-1-469.

(2) Aix, 11 juin 1902, *Pandectes françaises* 1903-11-329.

(3) Voir *supra* p. 33, l'étude des dommages causés par l'occupation.

gagner, ou même pour le préjudice moral. Il en était déjà ainsi avant la loi de 1914 (4).

Par contre, lorsque des éléments immatériels seront seuls invoqués, les juges accorderont difficilement la réparation (5). Ainsi, les patrons obtiendront difficilement une indemnité pour la perte qu'ils ont pu subir, indépendamment de la grève, du fait de l'occupation de leur entreprise, s'ils ne peuvent alléguer aucun dégât ou dommage matériel. De même, l'industriel séquestré obtiendra difficilement une indemnité du seul fait de sa séquestration, s'il ne peut alléguer aucun dommage physique facilement évaluable. Telle est la tendance des décisions jurisprudentielles.

Ainsi, les cas où les victimes pourront invoquer des dégâts ou des dommages matériels à leurs propriétés ou à leurs personnes, seront ceux où elles auront le plus de chance d'aboutir dans leur action, à condition, bien entendu, que les autres conditions d'application de la loi soient remplies.

(4) Trib. Civ. de Lorient, 30 novembre 1904. Cité par M. LECOUTURIER, *De la responsabilité des communes en matière de dommages causés par des attroupements ou des rassemblements*. Thèse, Rennes, 1906.

(5) Trib. Civ. de Bordeaux, 11 juillet 1932, S. 1932-II-214 : Une réunion de l'Association des jeunesses patriote est empêchée par des adversaires. Le tribunal condamne la ville à des dommages-intérêts pour les dégâts occasionnés à la salle de réunion et à une indemnité à l'Association des jeunesses patriotes pour la perte que le défaut de réunion leur a fait subir. Le préjudice moral est pris en considération, mais est reconnu comme trop incertain pour justifier de l'allocation d'une indemnité. — Cf. aussi : Trib. Civ. de Narbonne, 13 juillet 1905, *Pandectes françaises* 1906-II-235.

§ 2. — IL FAUT QUE LES DÉGÂTS OU DOMMAGES
RÉSULTENT DE CRIMES OU DE DÉLITS

Cette condition a été rarement une source de difficulté, car, dans la plupart des espèces, les tribunaux se sont trouvés en face de crimes ou de délits nettement caractérisés : bris de clôtures, pillages de marchandises, coups et blessures, etc... Aussi les auteurs en ont-ils déduits que seuls pouvaient recevoir réparation, les dégâts et dommages résultant de crimes ou de délits prévus par le Code pénal (6). Or, les dégâts et dommages que nous avons à envisager résultent de l'occupation des lieux du travail, qui est un délit civil (7), puisqu'elle est illégale, et que l'intention de nuire de la part des salariés est évidente, mais qu'aucun texte du Code pénal n'a prévu et ne pouvait prévoir. C'est une lacune qui pourrait être utilement comblée.

En attendant, les victimes des occupations des lieux du travail devront-elles invoquer les textes du Code pénal qui paraissent s'appliquer à des faits survenus lors de ces occupations ? Les tribunaux l'exigeront sans doute ; aussi, avons-nous recherché les principaux articles qui punissent des délits sur lesquels l'action pourra être fondée avec quelque certitude, et qui ont été commis au cours de certaines grèves d'oc-

(6) M. BEAUDOUIN, *De la responsabilité des communes et de l'Etat en cas de troubles et d'émeutes*. Thèse, Poitiers, 1912, p. 187.

L. DARROZE, *De la responsabilité des communes et de l'Etat en cas de troubles publics*. Thèse, Toulouse, 1924, p. 90.

(7) Le délit, au sens du droit civil, est caractérisé par l'illégalité du fait envisagé jointe à l'intention de nuire de son auteur. Voir PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil*, 11^e édit., t. II, p. 287.

cupation. Ce sont ainsi : l'article 184 sur la violation de domicile, l'article 414 qui punit la cessation concertée du travail sous certaines conditions, les articles 440 et 442 qui visent le pillage ou les dégâts de denrées ou de marchandises, l'article 438 qui punit l'entrave aux travaux autorisés par le Gouvernement, enfin, l'article 341 qui punit les séquestrations de personne.

Voyons donc sous quelles conditions peuvent s'appliquer, en l'hypothèse qui nous occupe, ces différents textes.

A) *Le délit de violation de domicile.*

Le délit de violation de domicile est celui qui semblerait être le plus facilement imputable aux grévistes occupants ; il permettrait, de plus, de fonder toutes les actions contre la commune pour tous les dommages qui ont résulté des occupations. Mais l'alinéa 2 de l'article 184 est ainsi conçu : « Tout individu qui se sera introduit à l'aide de menaces ou de violence dans le domicile d'un citoyen, sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 à 200 francs ». Or, on a pu soutenir, d'une part, que les locaux de travail ne constituaient pas un domicile au sens du code, d'autre part, que les ouvriers ne se sont pas introduits dans ces lieux puisqu'ils se sont contentés d'y demeurer. Quelle est la valeur de ces deux arguments ?

Il est certain que c'est le domicile que la loi protège et non la propriété (8). Certaines décisions n'ont ainsi considéré comme domicile que l'endroit servant

(8) Cour d'Agen, 7 décembre 1905. D. 1906-II-207.

d'habitation ou de résidence réelle d'un citoyen (9). Pourtant une jurisprudence plus récente considère comme domicile une usine en activité (10), et un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 16 février 1916 (11) en a donné une définition des plus larges : « ...le mot domicile désigne non pas le lieu où une personne a son principal établissement, à l'exclusion de tout autre endroit, mais bien le lieu où, soit qu'elle y habite, soit qu'elle n'y habite pas, elle a le droit de se dire chez elle, que ce soit une demeure permanente, continue ou temporaire, même accidentelle, provisoire ou précaire et quel que soit le titre juridique de cette occupation, quelle que soit l'affectation donnée aux locaux exploités ; qu'il en est ainsi, notamment dans les lieux où s'accomplit un travail habituel, où s'exerce une industrie, un commerce ou une profession ou un métier quelconque et quelle que soit la partie des lieux occupés où s'est produite l'introduction du délinquant avec violences et menaces ». Cette interprétation nous paraît exagérée. Mais, même en considérant dans tous les cas les locaux du travail comme un domicile, il est difficile d'appliquer l'article 184 dans les cas de grèves d'occupation.

En effet, pour qu'il y ait délit de violation de domicile, il faut qu'il y ait eu introduction à l'aide de menaces ou de violence. Or, les grévistes occupant n'ont fait généralement que se maintenir dans les locaux, contre la volonté du propriétaire ; la jurispru-

(9) Bourges, 4 juin 1885. *D.* 1887-11-219.

(10) Trib. Corr. Bar-le-Duc, 12 février 1936. *Gaz. Pal.* 1936-1-847.

(11) *D.* 1920-11-112. — Cass., *S.* 1916-1-176.

dence a toujours décidé, en des cas semblables, que l'article 184 n'était pas applicable (12).

Cependant, lorsque les ouvriers ont occupé l'usine du dehors, comme cela s'est produit dans certains cas, l'article 184 pourra être invoqué utilement; de même encore lorsqu'ils se sont introduits dans les bureaux de direction. Le délit sera alors suffisamment caractérisé pour permettre à la victime des dommages dus, à l'occupation dans le premier cas, à la violation du secret des affaires ou d'autres dommages dans le second, d'intenter l'action prévue par la loi de 1914. Pour les autres cas, il faut chercher d'autres textes.

B) *Les délits prévus par les articles 414 et 438
du Code pénal*

L'article 414 punit « quiconque, à l'aide de violences, voies de faits, menaces ou manœuvres frauduleuses aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée du travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail ».

Ce texte est très général, c'est le seul qui apporte au droit de grève quelques limites précises. WALDECK-ROUSSEAU disait au Sénat en 1884 : « Tout le monde a proclamé que le fait de la coalition n'est pas par lui-même illicite, que les syndicats pouvaient recourir à ce moyen licite d'arriver à l'éléva-

(12) Trib. Corr. de Bordeaux, 11 juillet 1936. *Gaz. Pal.* 1936-11 et la note.

tion ou à l'abaissement des salaires; mais ce fait permis, licite, devient délictueux dans certaines conditions; ces conditions sont énumérées dans l'article 414; c'est lorsque ces organisations ont mis au service de la grève, de la coalition, la violence, les voies de fait, les menaces et même les manœuvres frauduleuses ». C'est bien ainsi que l'a entendu la jurisprudence qui a toujours interprété très largement l'article 414 (13). Et il n'est pas douteux, qu'en dehors de toute menace ou de violence, l'occupation des lieux du travail constitue une voie de fait (14); celle-ci étant l'acte par lequel une personne exerce, de son autorité privée, des prétentions ou des droits contraires aux droits et aux prétentions d'autrui (15). Les grèves d'occupation vont donc, à ce point de vue, constituer un délit; mais tous les dommages qui en sont résultés ne peuvent être directement imputés aux ouvriers, aux termes de l'article 414.

Ce texte, en effet, ne semble viser que les meneurs, les instigateurs des grèves, qui ne sont pas les auteurs directs des dommages. D'autre part, la voie de fait que constitue l'occupation, n'est pas un moyen d'amener la cessation du travail, mais tout au plus de la maintenir. Le délit commis par les meneurs n'aura donc pas été d'occuper les usines, mais d'avoir maintenu la cessation du travail par une voie de fait. Les seuls dommages qui pourront être rattachés à ce délit

(13) Cass. crim., 6 mars 1930. S. 1931-I-359. — Lyon, 8 juillet 1931. S. 1931-II-201.

(14) Cass. req., 19 novembre 1888. S. 1889-I-100.

(15) Voir référé Trib. Civ. Pau, 9 juillet 1936. *Gaz. Pal.* du 24 juillet 1936.

devront donc, à la fois provenir, de la cessation du travail, et de l'occupation qui a empêché les patrons de prendre les mesures indispensables pour les éviter. Ces conditions ont été réunies dans quelques cas où les ouvriers ont causé des dégâts aux machines par suite de l'arrêt brusque du travail, et se sont opposés à ce que les mesures utiles soient prises; ou encore lorsque des ouvriers agricoles ont empêché de donner des soins aux animaux. Dans ces cas seulement, les dommages résultent directement de délits imputables aux ouvriers, indépendamment des meneurs.

On peut cependant espérer que la jurisprudence élargira encore son interprétation de l'article 414 et admettra, dans des cas plus nombreux, que la violation de cet article est suffisamment manifeste pour constituer le délit nécessaire à l'application de la loi de 1914 (16).

On peut rattacher à ces cas le délit prévu par l'article 438 qui punit « quiconque, par des voies de fait, se sera opposé à la confection de travaux autorisés par le gouvernement ». Ainsi, chaque fois que des locaux sont affectés à des travaux de la défense nationale, au fonctionnement des services publics, que des chantiers sont affectés aux mêmes buts, leur occupation, constituant la voie de fait exigée, réalisera le délit direct des ouvriers et pourra être invoqué pour obtenir la réparation des dommages en résultant.

(16) En ce sens : Trib. Corr. de Bordeaux, 11 juillet 1936. *Gaz. Pal.*, juillet 1936.

C) *Les délits prévus par les articles 440 et 442
du Code pénal*

Ces délits sont constitués par « tout pillage, tout dégât de denrées ou marchandises, effets, propriétés mobilières, commis en réunion ou bande, et à force ouverte » (17). Les conditions de ce délit sont aussi celles de l'article 106 de la loi de 1914, il suffira donc, si les deux autres conditions de la loi sont remplies, qu'il y ait pillage ou dégât d'objets mobiliers pour que le délit justifie une action contre la commune. Or, en fait, au cours des grèves d'occupation, des pillages ont été commis dans des magasins ou des entreprises fabriquant des objets de consommation courante. Des dégâts de marchandises ou de matières premières n'ont pu être constatés que rarement dans les conditions exigées; ces conditions se sont cependant trouvées réunies dans le cas où les salariés se sont opposés, à force ouverte, à ce que soient prises les mesures de conservation nécessaires; ou encore lorsqu'ils ont commis des vols d'électricité ou de gaz, après avoir fracturé les armoires contenant les compteurs.

D) *Le délit de séquestration de personnes*

L'article 341 punit « ceux qui, sans ordre des autorités constituées et hors le cas où la loi ordonne de saisir des prévenus, auraient arrêté, détenu ou séques-

(17) Voir l'interprétation de cet article dans: VIOT, *op. cit.*, p. 242 et ss.

tré des personnes quelconques ». Si donc, lors des grèves d'occupation, des patrons, employés ou ouvriers ont été séquestrés, et que des dommages en sont résultés pour eux, ils pourront attaquer la commune. Mais nous avons vu qu'ils n'obtiendront vraisemblablement réparation que s'ils peuvent invoquer des dommages physiques; la jurisprudence admet que ces dommages peuvent n'être que la conséquence indirecte de la séquestration (18). Ainsi, un jugement du Tribunal civil de Lyon a rendu la commune responsable de la mort d'un officier, due à une maladie survenue à la suite « d'une arrestation illégale et d'une détention de 16 jours au secret, dans les conditions de sécurité les moins rassurantes » (19).



Tels sont les délits principaux sur lesquels peut être fondée l'action contre la commune. Mais certains dommages ont été commis lors des grèves d'occupation, qui ne peuvent se rapporter directement à aucun délit pénal. Il en est ainsi de tous les dommages qui ont été causés sans intention de nuire de la part des grévistes; on voit mal, par exemple, sur quels textes baser la réclamation de dommages-intérêts pour la détérioration par intempéries ou manque d'entretien des locaux, machines ou marchandises, lorsque les ouvriers ne se sont pas opposés à ce que soient prises les mesures de conservation nécessaires.

(18) Trib. Civ. Lyon, 3 juin 1875. *Gaz. Trib.* du 19 août 1875.

(19) M. BEAUDOUIN, *op. cit.*, p. 84.

A notre avis, il est conforme à l'esprit de la loi, dont le but est de réparer des préjudices illégalement subis, que les juges civils entendent le mot « délit » dans le sens de délit civil. Si les tribunaux consentaient à une telle interprétation, la deuxième condition d'application de la loi de 1914 ne ferait l'objet d'aucune difficulté et le délit civil que constitue l'occupation des lieux du travail pourrait, dans tous les cas, fonder l'action en réparation contre la commune.

§ 3. — IL FAUT QUE CÈS DÉLITS AIENT ÉTÉ COMMIS
A FORCE OUVERTE OU PAR VIOLENCE

Certains des articles précités du Code pénal, comme les articles 184 et 440, exigent déjà la violence pour caractériser le délit. Dans ces cas, les deux conditions de délit et de force ouverte ou de violence, exigées par l'article 106, se confondent; nous n'y reviendrons pas.

Par contre, pour les articles 414, 341, 438, les voies de fait suffisent pour qu'il y ait délits; ces délits, pour pouvoir être invoqués valablement, devront donc, en outre, avoir été commis à force ouverte ou par violence, car la loi de 1914 exige cette condition.

Ces expressions ont été, à vrai dire, très largement interprétées par la jurisprudence, qui considère qu'il y a eu force ouverte ou violence même au cas où le rassemblement n'a rencontré aucune résistance, soit parce que la victime n'était pas sur les lieux, soit parce qu'elle était dans l'impossibilité d'agir (20).

(20) Cass., 2 mai 1842. S. 1842-1-566.

Parfois les tribunaux se sont contentés de la simple voie de fait individuelle: « l'acte collectif de violence d'une foule, pénalement imputable sous la qualification de voie de fait à chacune des personnes qui la composent, constitue le délit qu'exige la loi de 1914 comme condition de l'indemnité imposée à l'Etat et aux communes » (21). Les occupations des lieux du travail pouvant être qualifiées de voies de fait à l'encontre de chaque gréviste, tout acte collectif de violence de leur part devrait donc entraîner l'application de la loi de 1914. Mais les tribunaux semblent mal distinguer parfois l'intention de nuire qui caractérise un délit et la force ouverte ou la violence. Ainsi, des oranges ayant été lancées malgré l'interdiction du bourgmestre lors du carnaval de Binche et ayant blessé un individu, le tribunal de Charleroi n'a pas admis la responsabilité de la commune, « attendu que le groupe dont l'un des membres a blessé le demandeur, constitue un attroupement ou rassemblement, mais attendu que le délit commis ne l'a pas été en l'occurrence à force ouverte ou par violence... » (22).

D'après cette interprétation, la simple voie de fait ne suffit pas pour caractériser la force ouverte ou la violence, même constituant un délit pénalement punissable. Les juges exigent en plus une condition qui est contenue implicitement dans la loi: à savoir que la force ouverte ou la violence aient été employées, indépendamment du délit, dans une intention méchante. C'est une des caractéristiques de l'émeute.

(21) Paris, 17 octobre 1924. *D.H.* 1924, 672.

(22) Trib. Charleroi, 13 mai 1932. *S.* 1932-IV-30.

C'est cette caractéristique qui a manqué dans le type courant des grèves d'occupation de 1936. Elle n'a cependant pas toujours fait défaut, et on peut considérer que le fait des ouvriers d'avoir empêché les patrons de prendre des mesures pour éviter la perte ou la dégradation de machines ou de marchandises, constitue la force ouverte exigée par la loi. De même on pourra considérer qu'il y a eu force ouverte lorsque l'occupation ne se sera pas déroulée dans le calme habituel, soit qu'elle se soit faite du dehors, soit qu'elle ait rencontré l'opposition d'une partie du personnel de l'entreprise ou pour toute autre raison.

Au cas de séquestration de personne, la violence et l'intention méchante résultent suffisamment du fait même du délit pour que l'action puisse aboutir.

§ 4. — IL FAUT QU'IL Y AIT EU ATTROUPEMENT
OU RASSEMBLEMENT

C'est la condition qui marque le caractère collectif des troubles, exigé par la loi; c'est donc la condition essentielle. Les faits qu'elle envisage doivent avoir été l'œuvre d'une collectivité qui s'est formée, soit spontanément comme un attroupement, soit dans un but déterminé comme un rassemblement (23). Peu importe d'ailleurs la cause, le but, qui peut être inoffensif et licite (24), le mode de formation de la réunion. Il suffit qu'à l'origine ait pu être constaté le fait d'une réunion d'hommes en nombre suffisant pour

(23) Voir VIOT, *op. cit.*, p. 19 et ss.

(24) Douai, 3 février 1914. *Gaz. Trib.*, 17 juin 1914. — Cass., 10 août 1869. *D.* 1870-I-193.

pouvoir être qualifiée d'attroupement ou de rassemblement.

Mais, bien souvent, lors d'attroupements ou de rassemblements, des délits sont commis par des individus qui profitent de l'inattention générale et de la foule pour échapper à toute poursuite. Il est bien évident que ces délits ne peuvent être mis à la charge de la collectivité.

Il faut donc autre chose que le fait même d'attroupement, une chose qui empêche d'individualiser le délit. Cela est dû à ce que, comme l'a dit M. Daniel HALÉVY, « l'homme ajouté à l'homme, au delà d'un certain nombre qui très vite est atteint, cesse d'être homme » et à ce que, comme l'a dit M. Henri ROUSSEAU (25), « une âme collective naît des réunions d'hommes ». C'est à l'être collectif que les délits doivent pouvoir être imputés et non à un où plusieurs des individus qui le composent. Malgré cela, nous pouvons nous demander si, lorsque tous les individus peuvent être déterminés, la loi, dont la raison d'être est de parer à l'impossibilité d'obtenir la réparation par des poursuites individuelles, pourra encore s'appliquer.

Le fait qu'une âme collective est née n'explique pas, d'autre part, que les sentiments communs qu'elle comporte ont conduit à commettre des délits. Ces sentiments communs doivent avoir revêtu une certaine violence et avoir comporté une intention de nuire qui caractérisent une émeute. C'est cela que vise la loi.

Enfin, dès lors qu'on parle de trouble public, il

(25) Note sous Cass. civ., 10 janvier 1933. S. 1933-I-129. *Gaz. Pal.* 1933-I-561.

convient de se demander si certains troubles privés constituent un danger suffisant pour la sécurité générale pour que la loi de 1914 puisse leur être appliquée.

En résumé, quatre questions se posent pour savoir quand les occupations des lieux du travail ont pu être qualifiées d'attroupements ou de rassemblements aux termes de la loi. Y a-t-il eu réunion suffisamment importante? Peut-on considérer dans tous les cas que le rassemblement a été suffisamment anonyme? Y a-t-il eu émeute? Est-il nécessaire qu'elle se soit produite dans un lieu public? Nous allons nous efforcer de répondre à ces quatre questions.

*A) Y a-t-il eu réunion assez importante
pour être qualifiée d'attroupement
ou de rassemblement?*

La Cour de Riom (26) a décidé, le 31 décembre 1928, reflétant en cela l'opinion habituelle et traditionnelle, que « le point de savoir s'il y a attroupement ou rassemblement est un point de fait qui doit être apprécié suivant les circonstances ». Les tribunaux jouissent donc d'un large pouvoir d'appréciation.

On ne peut approuver des arrêts qui ont cherché un appui sur des textes qui fixent un nombre d'individus. Ainsi ULPYEN avait fixé à quatre le nombre d'individus nécessaires pour former un rassemblement et certains juges l'ont invoqué (27), comme encore, le décret

(26) S. 1929-II-46. — Voir encore Cass., 14 février 1872. S. 1872-I-224.

(27) Cass., 27 avril 1813. S. 1820-I-471.

du 26 juillet 1791 qui définit attroupement séditieux toute réunion de plus de quinze personnes (28). En réalité, aucun chiffre ne peut être fixé.

Le fait important est qu'on puisse considérer qu'une âme collective est née de la réunion. On ne peut donc approuver certains arrêts qui se sont contentés de l'assurance que le délit n'avait pu être commis par une seule personne.

Mais il ne nous paraît pas douteux qu'une âme collective soit née des rassemblements constitués lors des occupations des lieux du travail. Toute grève d'ailleurs est un fait collectif, et l'agitation entretenue dans la classe ouvrière par la presse, les partis et les syndicats contribuent à fournir et à entretenir des sentiments communs qui constituent l'âme collective du rassemblement. Quel que soit donc le nombre des ouvriers en grève, et les tribunaux apprécieront pour chaque cas si ce nombre est suffisant, on pourra considérer comme rassemblement leur réunion dans les locaux du travail.

B) *Quand peut-on considérer le rassemblement
comme anonyme?*

On ne peut, dans une foule, désigner nommément chaque individu qui en fait partie; c'est la principale raison pour laquelle on ne peut faire retomber sur un attroupement ou un rassemblement la responsabilité de ses actes en la divisant entre chaque personne qui les ont composés.

(28) Rouen, 27 mai 1873. D. 1874-11-29.

Or, dans les grèves d'occupation, chacune de ces personnes peut être individuellement désignée, le rassemblement étant formé des ouvriers travaillant dans l'entreprise en grève. Chacun d'eux a commis le délit civil d'occupation des lieux du travail et peut être poursuivi suivant les termes de l'article 1382 du Code civil pour les dommages qui ont résulté de l'occupation. La loi du 16 avril 1914 ne pourrait donc s'appliquer. Cependant il faudrait, pour que la commune puisse invoquer ce motif, que l'occupation ait été faite du consentement libre de chaque ouvrier de l'entreprise et de tous les ouvriers, et cela, sans qu'aucun individu étranger s'y soit mêlé. Or, dans la plupart des grèves d'occupation, une partie des ouvriers n'a occupé l'entreprise que sous la contrainte d'une autre partie; souvent, de plus, des individus, n'ayant rien à faire dans l'entreprise que de l'agitation, s'y sont introduits. Même dans le cas contraire, les dommages n'ont pu presque jamais être imputés à la totalité des grévistes mais seulement à une partie indéterminable.

Nous pouvons donc conclure que, sauf dans quelques cas exceptionnels, l'anonymat du rassemblement des salariés d'une entreprise sera suffisant pour ne pas faire obstacle à l'action contre la commune.

C) *Quand peut-on considérer qu'il y a eu émeute?*

La loi de 1914 n'exige pas seulement qu'il y ait eu attroupement ou rassemblement anonyme; il résulte de son esprit et de la tradition qu'il faut, de plus, que

cet attroupement ou ce rassemblement ait agi à la manière d'une émeute, c'est-à-dire aveuglément, et de telle façon que l'ordre public en ait été manifestement troublé. Cette interprétation est confirmée par l'emploi du mot « émeutier » dans l'article 108, et la jurisprudence a toujours décidé en ce sens malgré sa largeur de vue en la matière.

Ainsi la Cour de Bordeaux a rejeté, le 12 février 1934, un appel dont le fondement est rappelé dans l'arrêt en ces termes (29): « Attendu que les appelants font grief au premier juge d'avoir faussement interprété l'article 106 qui ne s'appliquerait qu'à des actes collectifs d'une incontestable gravité, entraînant avec eux une idée d'insurrection contre la loi ou l'autorité, ou des troubles attentatoires à l'ordre public tels que les avaient prévus la loi de l'an IV; que le caractère séditieux exigé par ce texte serait confirmé par l'emploi du mot « émeutier » dans l'article 108... ». La Cour atténua cette interprétation: « Attendu, dit-elle, que le mot « émeute » a un sens usuel très large qui s'étend au *rassemblement tumultueux* par lequel une certaine partie du peuple témoigne son mécontentement passager; que le législateur de 1914 n'a méconnu ni cette définition, ni l'interprétation des mots attroupement et rassemblement fournis par la jurisprudence, qu'il n'a fait que consacrer ». Il n'en reste pas moins que l'occupation des lieux du travail n'a que rarement constitué un rassemblement tumultueux, et lorsqu'il s'en est produit ce n'a été qu'occasionnellement et on ne peut leur ratta-

(29) *Gaz. Pal.* 1934-1-589, n° du 10 mars 1934.

cher les dommages commis lors des occupations. D'ailleurs, l'arrêt poursuit : « Qu'ainsi le risque social entre en jeu lorsque les crimes ou les délits, dont la réparation civile est demandée, sont imputables à l'action collective d'une foule inspirée par des desseins contraires à l'ordre public et à la paix sociale ». Or, il n'y a eu que très rarement, lors des grèves d'occupation, de dommages causés par l'action collective d'un attroupement d'ouvriers qualifiable de foule ; cela ne s'est produit que lorsque les ouvriers ont occupé les locaux du dehors ou lorsque, dans de très grandes entreprises, un groupe d'ouvriers s'est livré à une émeute à l'intérieur de l'entreprise.

Au surplus, peu d'arrêts ont interprété aussi largement le terme d'émeute exigé par la loi. M. le Procureur général Paul MATTER s'est exprimé ainsi le 10 janvier 1933 (30) : « Pour être générateurs de dommages-intérêts, les attroupements ou rassemblements d'où sont résultés les crimes et délits à force ouverte ou par violence, doivent avoir le caractère de troubles graves, dangereux, tels qu'attentats, pillages, incendies, bref à tournure d'émeute ».

D) *Est-il nécessaire que l'émeute
se soit produite dans un lieu public ?*

La législation des troubles et émeutes a visé traditionnellement les désordres qui se produisent dans la rue ou dans les lieux publics comme des salles de spectacles, des cafés, etc... Cette condition ne nous

(30) Concl. sous Cass. Civ., 10 janvier 1933. *Gaz. Pal.*, 1933-I-563.

paraît pas essentielle pour qu'il y ait trouble public, on peut en effet admettre que des troubles se déroulant dans une propriété privée peuvent constituer une atteinte à l'ordre suffisante pour être qualifiée de trouble public.

Pourtant la jurisprudence paraît exiger, au moins, que les attroupements ou rassemblements aient pris naissance dans un lieu public. Ainsi la Cour d'appel de Lyon, dans un arrêt du 25 juillet 1927 (31), a défini l'attroupement : « toute réunion de personnes, formée par préméditation ou occasionnellement, *dans un lieu public...* ». Ce qui n'exclut pas d'ailleurs l'application de la loi de 1914 dans le cas où les émeutiers se sont introduits dans une propriété privée et y ont commis des dommages. Et le Tribunal de Bordeaux (32) a décidé que la responsabilité « doit s'étendre même aux dommages occasionnés dans l'intérieur de la salle, puisque ces dommages proviennent de l'envahissement de cette salle par l'attroupement formé à sa porte ».

Or, même lorsque dans les occupations d'usine il y a eu des rassemblements à caractère d'émeute, il s'est agi le plus souvent de troubles intérieurs à l'entreprise, qui n'ont pu que rarement être considérés comme troubles publics au sens où l'on entend habituellement ces troubles. M. CONSTANT, conseiller municipal, avait posé à ce sujet une question au Préfet de police de Paris; la réponse suivante a été donnée dans le *Bulletin Municipal* du 3 septembre 1936 : « Il y a lieu d'admettre que la responsabilité d'une com-

(31) *Gaz. Pal.* 1933-1-562.

(32) 11 juillet 1932. *S.* 1932-11-214.

mune ne se trouve engagée, que si les dommages ont été causés par des attroupements ou rassemblements, armés ou non, ayant un caractère séditionnel. Or, la loi du 7 juin 1848 ne fait rentrer dans cette catégorie que les attroupements formés sur la voie publique. En conséquence, lorsque des magasins ou usines ont été occupés par des employés qui se sont mis en grève, sans que cette occupation ait été précédée d'un rassemblement sur la voie publique, la réparation des conséquences dommageables qui en résulteraient éventuellement ne saurait être recherchée par l'application de la loi du 16 avril 1914 ». Cette argumentation peut être réfutée; en effet, d'une part la loi du 7 juin 1848 parle des attroupements séditionnels et ne vise pas les rassemblements; d'autre part la loi du 16 avril 1914 ne précise pas que les attroupements doivent être séditionnels, il suffit qu'ils aient un caractère d'émeute; de plus, elle ajoute le mot « rassemblement » qui semble encore atténuer ce que l'expression « attroupement » peut contenir de séditionnel.

Il se peut que cette dernière interprétation soit adoptée par la jurisprudence, il suffirait alors qu'il y ait eu rassemblement des ouvriers à l'intérieur de l'entreprise et qu'il ait pris tournure d'émeute pour que les dommages causés par lui soient réparés suivant la loi de 1914. Mais il faudrait pour cela que la jurisprudence rompe avec son interprétation traditionnelle. Si elle n'y consent pas, la loi de 1914 ne pourra s'appliquer que dans les cas où les ouvriers se sont rassemblés en dehors de l'usine et l'ont occupée de force.

Nous concluerons que, sauf dans les cas tout à fait exceptionnels où les rassemblements d'ouvriers ont pris tournure d'émeute, les mots « attroupements ou rassemblements », pris dans le sens où les entend la loi de 1914, ne peuvent s'appliquer aux grèves d'occupation telles qu'elles se sont déroulées en 1936.

La condition d'attroupement ou rassemblement est donc celle qui nous semble devoir constituer le plus grand obstacle à l'action contre la commune, et qui la fera repousser dans la presque totalité des cas. Tout dépendra de l'interprétation jurisprudentielle.

CONCLUSION

En résumé, pour que les victimes des grèves d'occupation obtiennent réparation, par application de la loi du 16 avril 1914, il leur faudra prouver :

1° Que les dégâts ou dommages matériels évaluable ont été commis par les salariés occupant l'entreprise, soit envers leur personne, soit contre leur propriété;

2° Que ces dégâts ou dommages résultent de crimes ou de délits punis par le Code pénal, condition réalisée principalement lorsque :

a) les ouvriers ont occupé l'entreprise au dehors ou se sont introduits dans les bureaux de direction, commettant ainsi le délit de violation de domicile ;

b) les ouvriers ont empêché que les mesures conservatoires soient prises dans le but d'éviter les dégâts ou dommages, commettant ainsi le délit visé par l'article 414 du Code pénal ;

c) les ouvriers ont pillé ou laissé piller les marchandises, commis ou laissé commettre des dégâts aux objets contenus dans l'entreprise, volé avec effraction de l'électricité ou du gaz. Tous délits punis par les articles 440 et 442 du Code pénal;

d) les ouvriers ont séquestré les patrons, les employés ou d'autres ouvriers, commettant ainsi le délit de séquestration de personne;

3° Que ces délits ont été commis à force ouverte ou par violence, dans l'intention de nuire;

4° Que la réunion des ouvriers a constitué un attroupement ou un rassemblement au sens de la loi, à savoir :

a) que le nombre des ouvriers réunis ait été assez grand pour qu'on puisse considérer qu'une volonté collective s'est dégagée du rassemblement;

b) que le rassemblement d'ouvriers qui a commis le délit n'ait pas été formé de *tous* les salariés de l'entreprise, individuellement déterminables;

c) que le rassemblement ait pris tournure d'émeute, qu'il ait été tumultueux;

d) que le rassemblement ait pris naissance dans un lieu public, c'est-à-dire que les ouvriers se soient réunis à l'extérieur de l'entreprise afin de l'occuper.

Si une ou plusieurs de ces conditions n'ont pas été remplies, soit que les dégâts ou dommages n'aient pas été matériels, soit qu'ils n'aient pas résulté de crimes ou de délits punis par le Code pénal, soit que ces délits n'aient pas été commis à force ouverte ou par violence dans l'intention de nuire, soit enfin et surtout que la réunion des ouvriers n'ait pas constitué un rassem-

blement au sens de la loi, les victimes des grèves d'occupation ne pourront obtenir des tribunaux civils une réparation dans l'état actuel de la jurisprudence par application de la loi du 16 avril 1914.

En définitive, la Commune et l'Etat ne seront déclarés responsables que dans les cas où l'entreprise aura été occupée du dehors par un rassemblement de salariés qui aura commis des délits pénalement répressibles, et pour les dégâts ou dommages résultant directement de ces délits.

Dans tous les autres cas, c'est-à-dire pour le type courant des grèves d'occupation, les victimes ne pourront obtenir réparation du préjudice qu'elles ont subi en invoquant la loi du 16 avril 1914. Il leur faudra, pour obtenir justice, employer d'autres moyens que le droit administratif pourra seul leur fournir.

SECTION II

Les modalités de l'application de la loi

La loi du 16 avril 1914 ne pourra que rarement s'appliquer aux grèves d'occupation telles qu'elles se sont déroulées en 1936. Il convient pourtant, ne fut-ce que pour ces cas, si rares soient-ils, d'étudier comment la loi devra jouer. Il est d'ailleurs à prévoir, de plus, qu'elle aura à s'appliquer plus fréquemment dans l'avenir.

C'est uniquement, en effet, grâce aux circonstances que le système de grèves que nous avons décrit a pu être employé.

Sous un gouvernement disposé avant tout à maintenir l'ordre et la légalité, les grèves qui se produiront dans l'avenir et qui, par suite de l'habitude prise, s'accompagneront encore d'occupations, rencontreront une résistance plus forte; les propriétaires obtiendront l'expulsion des grévistes par la force publique; cela n'ira pas sans troubles ni émeutes plus fréquents et plus caractérisés que ceux de 1936.

Sous un gouvernement disposé avant tout à favoriser la classe ouvrière, les grèves prochaines prendront une allure révolutionnaire de socialisation des entreprises, et certaines organisations extrémistes n'ont pas caché que le mouvement de 1936 constituait une répétition d'un prochain mouvement de plus vaste envergure et dont le but ne serait plus économique mais politique; et cela non plus ne se passerait pas sans troubles ou émeutes nombreuses et violentes. La loi du 16 avril 1914 nous paraît donc appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans les grèves d'occupation.

Il importera de savoir comment les victimes des occupations devront intenter et poursuivre l'action, de quelle manière la réparation pécuniaire sera recouvrée et payée, enfin quels recours la loi prévoit au profit de la Commune, de l'Etat ou de ces deux collectivités.

§ 1. — LES MODALITÉS DE L'ACTION

Nous avons vu que l'action en responsabilité prévue par la loi de 1914 doit être portée devant les Tribunaux civils. Cela résulte de l'article 107; nous ne reviendrons pas sur cette question de compétence.

A) *Qui peut intenter l'action?*

Le but de la loi étant d'assurer la réparation des dommages commis dans les conditions de l'article 106, l'action appartient à toute personne victime d'un de ces dommages. Ce pourront être les chefs d'entreprise ou les propriétaires des locaux, ce pourront être aussi les salariés à qui l'occupation a causé un préjudice, qui peut être aussi bien un dommage physique qu'un dommage pécuniaire provenant de l'entrave à la liberté du travail (34). Ni le domicile, ni la résidence de fait n'entrent en cause; il suffit que les dégâts ou dommages aient été subis par le demandeur sur le territoire de la commune qu'il attaque; sa qualité d'étranger ne ferait pas obstacle à ce qu'il obtienne réparation, ce qui a été exprimé d'une façon heureuse par une décision (35) selon laquelle « ces étrangers, astreints aux lois de police et de sûreté, trouvent dans ces mêmes lois les garanties nécessaires pour leur personne ». Une seule exception est faite pour les agents de la force publique qui, agissant en service commandé, doivent être indemnisés par l'Etat.

Rien ne s'oppose à ce que les personnes morales aient les mêmes droits que les personnes physiques. L'action pourra donc être intentée dans les conditions du droit commun par les associations, les sociétés civiles ou commerciales, ou tout autre groupement ayant la personnalité juridique. La loi prévoyant les

(34) La loi vise toutes les personnes qui ont souffert, cela résulte des travaux préparatoires. Chambre des Députés, 21 janvier 1914, *J.O.* 22 janvier, p. 110 et 120.

(35) Grenoble, 9 février 1897. *D.* 1897-11-206.

atteintes aux propriétés publiques comme aux propriétés privées, on peut se demander si l'Etat et la Commune vont pouvoir agir contre eux-mêmes ; certes non, mais la commune pourra appeler l'Etat en garantie pour la part de responsabilité lui incombant, d'après l'article 108, c'est-à-dire de 50 à 80 % de la réparation totale, elle pourra de même attaquer d'autres communes dans le cas de l'article 107. On doit de même admettre que l'Etat pourra attaquer la commune dans les mêmes conditions. Mais la compétence judiciaire ne se justifie dans ces cas par aucune raison, et il vaudrait mieux s'en remettre au Conseil d'Etat.

Les Tribunaux auront donc uniquement à se demander, pour apprécier la qualité du demandeur, s'il a bien subi personnellement un dommage dans les conditions prévues par la loi.

B) *La procédure de l'action*

Elle se déroule depuis 1884 suivant le droit commun. Cependant, aux termes de l'article 124 de la loi du 5 avril 1884, « le demandeur doit adresser, préalablement à l'action judiciaire, au préfet ou au sous-préfet, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux qu'un mois après la date de récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La présentation du mémoire interromp toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois ». La commune, depuis la loi du 8 janvier 1905, n'a plus besoin d'aucune autorisation pour plaider.

Aux termes de l'article 122 de la loi du 5 avril 1884, le maire représente la commune en justice, soit comme demandeur, soit comme défendeur. Mais il résulte des articles 121 et 122 de la même loi qu'il doit y être autorisé par le Conseil municipal, soit avant, soit pendant le procès. Faute de cette autorisation, le défaut de représentation régulière de la commune peut entraîner une nullité d'ordre public qui peut donc être invoquée en tout état de cause (36).

Depuis la loi du 16 avril 1914, le tribunal n'a plus à rechercher s'il y a eu une faute des autorités communales. Il devra se borner à admettre, ou non, que les faits allégués sont conformes à ceux que prévoit la loi, la responsabilité de la Commune et de l'Etat dépendant automatiquement de cette constatation. C'est seulement au cas où l'un des recours prévus à l'article 108 sera exercé qu'il devra rechercher si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, ou constater, soit qu'elle n'a pas eu la disposition de la police locale ni de la force armée; soit qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles. Ce n'est plus que dans ce dernier cas que le tribunal aura à apprécier des actes administratifs du maire; il devra alors se limiter, suivant les principes admis avant la loi de 1914, aux actes étroitement liés au fond du litige et dont l'examen est indispensable pour décider de l'application de la loi aux faits de la cause (37). Ces actes ne doivent faire

(36) Civ., 24 juin 1890. *D.* 90-1-366.

(37) Voir BEAUDOUIN, *op. cit.*, p. 119.

en aucune manière l'objet de questions préjudicielles à porter devant les juridictions administratives (38).

Les règles de la procédure sont celles du droit commun. Les tribunaux statuent comme en matière sommaire, ainsi le veut l'article 108. L'action est dispensée du préliminaire de conciliation par l'article 49 du Code de procédure; elle s'introduit par assignation à huitaine franche. Le demandeur doit justifier que les faits qu'il avance constituent la qualification de l'article 106.

La preuve par témoin doit faire l'objet de quelques précisions. Il a été décidé (39) « que la qualité d'ad-joint au maire n'est pas une cause suffisante de reproche, lorsque le témoin n'a qu'un intérêt général et indirect à la solution du litige; de même, les habitants d'une commune, assignée comme responsable des pillages commis sur son territoire, n'ont pas un intérêt personnel assez direct dans le litige pour que leurs dépositions doivent être rejetées d'une manière absolue; le juge du fond a tout pouvoir d'apprécier d'après les circonstances et l'intérêt plus ou moins grand de ces habitants, s'ils sont ou non susceptibles d'être reprochés. Les gardes-champêtres ne rentrent pas dans la catégorie des serviteurs à gages de la commune et ne sont point reprochables en cette seule qualité ».

Si une procédure criminelle a été poursuivie contre

(38) Voir LAFERRIÈRE, *Juridiction administrative*, t. I. p. 688.

(39) Alger, 14 mars 1900, *D.* 1901-II-238.

les coupables, des éléments de preuve pourront être dégagés des pièces la concernant.

Les parties peuvent exercer toutes les voies de recours.

§ 2. — DÉTERMINATION,
RECouvreMENT ET PAIEMENT DE LA RÉPARATION

A) *Détermination de la réparation
et répartition de la charge*

C'est tout le préjudice subi qui doit être réparé.

Nous avons vu (40) dans quelles conditions devait se faire l'évaluation des dommages résultant des occupations. Rappelons que les dommages-intérêts sont de la perte subie et du gain manqué, selon les principes de l'article 1149 du Code civil, évalués au jour où le dommage a été commis (41). La réparation doit s'étendre à toutes les conséquences du dommage, au préjudice moral s'il est appréciable, au chômage pendant la période de remise en état (42), à condition qu'ils résultent directement des dommages (43). Si la force légale a dû être employée, la solution, sous l'empire de la loi de Vendémiaire, était « que les dommages occasionnés par les moyens employés pour la défense ne sont que la conséquence de l'attaque qui

(40) Voir *supra*, p. 37.

(41) Trib. Civ. de la Seine, 10 mai 1932. *D.* 1933-11-58.

(42) Trib. Civ. de Lyon, 22 janvier 1919. *D.* 1919-11-15: « L'indemnité doit comprendre la somme nécessaire à la réparation de tout le préjudice éprouvé, notamment de celui résultant du chômage ».

(43) Même arrêt: « Mais l'indemnité de chômage doit être diminuée lorsque le négociant a laissé son magasin fermé plus longtemps qu'il n'était nécessaire pour effectuer les réparations ».

les a rendus nécessaires ; que la loi n'a fait à cet égard aucune distinction, et qu'il est juste de soumettre à la même règle tous les préjudices qui dérivent de la même cause » (44). Il n'y a aucune raison valable d'interpréter autrement la loi du 16 avril 1914.

Telles sont les règles générales pour la fixation de dommages-intérêts et indemnités que les victimes des troubles pourront obtenir. Mais la jurisprudence jouit en cela d'un large pouvoir d'appréciation.

Notamment, les tribunaux peuvent réduire l'indemnité lorsque la victime, par son attitude, a provoqué ou a amplifié les troubles, mais ils ne peuvent exonérer la commune pour cette raison. Ainsi le tribunal de Bordeaux a réduit de moitié l'indemnité dans une affaire où le fils de la victime avait indigné et provoqué la foule par son attitude scandaleuse (45). La faute même de la victime ne suffirait pas pour affranchir la commune de sa responsabilité (46).

Lors du vote de la loi de 1914 plusieurs amendements provenant de députés socialistes furent repoussés, qui prévoyaient l'exonération de la commune lorsque des troubles consécutifs à une grève sont dus à l'attitude des employeurs qui ont abaissé les salaires, ou ne paient pas un salaire suffisant, ou portent atteinte à la liberté syndicale ou politique (47). Il n'en reste pas moins que les tribunaux peuvent réduire l'indemnité en considération de faits de ce genre.

(44) Cass., 23 février 1875. *D.* 1875-1-201.

(45) Trib. Civ. Bordeaux, 24 avril 1917. *Gaz. Pal.* 1917-1-131.

(46) Paris, 17 octobre 1924. *D.H.* 1924-672.

(47) Amendement de M. DEJEANTE à l'article 109 et de M. RINGUIER à l'article 106.

Pourtant rien ne peut excuser la violence, et l'emploi d'un procédé illégal comme les occupations des lieux du travail. Aussi, à notre avis, le fait pour l'employeur de s'être opposé à l'occupation de son entreprise, même par la force, après avoir fait appel aux pouvoirs publics, ne peut justifier, lorsqu'il en est résulté des troubles dommageables, une réduction de l'indemnité, l'employeur n'ayant ainsi fait que défendre son droit (48).

D'après les termes de l'article 106 la commune devra supporter en plus de l'indemnité et des dommages-intérêts, les frais de l'instance. Mais elle n'aura pas à payer la totalité de la somme ainsi fixée; l'article 198 de la loi prévoit, en effet, que la moitié de cette somme est mise à la charge de l'Etat, c'est le régime normal de la loi. Cependant quatre motifs peuvent venir modifier la charge normale qui est laissée à la commune; ils correspondent aux quatre recours que nous nous réservons d'étudier dans un paragraphe spécial. Nous nous contenterons ici de les énumérer :

En premier lieu, si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, les tribunaux fixent la proportion dans laquelle ces communes doivent contribuer à la charge. Puis il y a les deux recours prévus par l'article 108 et dont le résultat pourra être, soit une aggravation qui ira jusqu'à 80 % du montant total.

(48) Particulièrement dans le cas où les ouvriers tentent d'occuper les usines du dehors, on peut invoquer l'article 322 du Code pénal qui excuse dans ces cas le meurtre ainsi que les blessures et les coups.

soit une diminution qui peut réduire jusqu'à 20 % de ce montant la charge de la commune. Enfin un quatrième recours prévu par l'article 109 peut être exercé contre les auteurs ou complices du désordre. Ainsi par le jeu de ces recours la commune pourra s'exonérer totalement de la charge, elle ne paiera au maximum que 80 % des indemnités, dommages-intérêts et frais (49).

B) *Recouvrement et paiement de la réparation*

Nous touchons ici un des problèmes les plus délicats qui se soient posés dans la législation des troubles et émeutes. En effet, la réparation accordée par les tribunaux ne servirait de rien si la commune ne pouvait recouvrer les sommes nécessaires pour la rendre effective. Or, le moyen le plus courant pour une commune de se procurer de l'argent est l'impôt. Qu'on fasse reposer sur les habitants une présomption de faute ou qu'on invoque la solidarité sociale, c'est toujours sur eux ou, plus particulièrement, sur ceux d'entre eux qui sont contribuables, que retombera la charge imposée à la commune. Mais cela ne va pas sans difficultés qui proviennent principalement de ce qu'on groupe en France sous le même nom de commune des collectivités rurales de cinquante habitants

(49) Pour décharger la commune en cas d'actions multiples contre elle, l'article 108 décide que : « Les communes sont dispensées provisoirement du paiement des sommes dues au fisc pour droits de timbre et d'enregistrement, à raison de ces actions. Les actes de procédure faits à la requête des communes, les jugements dont l'enregistrement leur incombe, les actes et titres produits par elle pour justifier de leurs droits et qualités, sont visés pour timbre et enregistrés en débet... ».

et des grandes villes qui en comptent un million. Dans les grandes villes, le recouvrement s'effectuera aisément par suite du grand nombre et de l'importance des contribuables ; les dégâts que produira une émeute n'y seront guère plus importants que dans une petite localité où un nombre restreint de contribuables se trouvera chargé d'un poids excessif. Aussi, avant la loi de 1914, les victimes des émeutes dans les petites ou moyennes communes se heurtaient-elles à la mauvaise volonté de la commune ou à son manque de ressources. La loi du 16 avril 1914, en faisant contribuer l'Etat, a réduit cet inconvénient ; mais, par contre, ayant surtout en vue la justice due à la victime, elle a organisé sévèrement pour la commune, qui désormais ne peut plus y échapper, le mode de recouvrement des sommes mises à sa charge.

Aux termes de l'article 106, ces sommes sont réparties, « en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes, à l'exception des victimes des troubles auxquelles auront été allouées ces indemnités, proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes ».

Quelle va être l'incidence de cette disposition au cas d'application aux occupations des lieux du travail ? Si les victimes sont des ouvriers, il n'y a rien à dire, il n'y a pas à craindre des dommages excessifs, et la solidarité sociale doit jouer pour que les habitants aisés secourent ceux qui sont dans la misère. Mais où la loi devient injuste c'est quand elle s'applique au profit des chefs d'entreprises dans de petites ou

moyennes communes industrielles. Souvent, dans ces communes le principal contribuable est le chef d'entreprise lui-même, et de ce fait il est parfaitement juste qu'il soit exonéré de la contribution spéciale, on ne peut lui retirer d'une main ce qu'on lui donne de l'autre. Mais comme d'autre part les ouvriers qui sont les seuls responsables le plus souvent, bénéficient d'une exonération de fait, toute la charge retombe sur un petit nombre de contribuables moyens qu'elle va écraser, et ce seront précisément ceux qui n'auront pu avoir aucune action sur le déroulement des troubles. De plus, il arrive, dans les communes où les ouvriers forment la majorité des habitants, que, par le jeu du suffrage universel, la municipalité leur soit favorable et soit de connivence avec eux dans l'émeute ; c'est le cas où l'Etat pourra faire supporter à la commune jusqu'à 80 % de la somme allouée par les tribunaux, et la charge des moyens contribuables est encore accrue. Est-ce là la justice que poursuit la loi ?

Par ailleurs ces contribuables n'ont aucune chance d'échapper : s'ils ne peuvent payer en une année, ils paieront en plusieurs ; il faut que la victime reçoive réparation, c'est le but aveugle de la loi, et l'article 106 poursuit : « Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit en principal des contributions directes et des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies, le paiement en sera effectué au moyen d'un emprunt qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue, chaque année, en vertu d'un rôle spécial établi comme il est dit au paragraphe

précédent et concurremment, dans les communes à octroi, par une majoration proportionnelle de 25 % au maximum, de toutes les taxes d'octroi et taxes de remplacement existantes, au besoin prorogées à cet effet. Cet emprunt et la création des ressources destinées à en assurer le service et l'amortissement sont autorisés par décret en Conseil d'Etat », et, pour plus de sureté: « Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge, dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la réparation définitive du montant de ces frais et dommages-intérêts, il y est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat dans les conditions ci-dessus spécifiées ».

Assurément la victime recevra ainsi réparation effective, mais les petits commerçants ou autres contribuables n'auront comme moyen d'échapper à des charges excessives qu'à quitter la commune !

Et pourtant la loi serait aisément modifiable sur ce point; il suffirait de fixer à 25 %, par exemple, puisque c'est à ce taux que le législateur a estimé le maximum de surcharge qu'on pouvait imposer aux contributions des habitants en une année, la majoration des impôts communaux pour le paiement de la réparation, et de limiter à une seule année cette majoration. Ainsi la loi continuerait à s'appliquer comme aujourd'hui dans les grandes villes, et même dans les petites communes, pour des réparations de faible importance. Par contre, dans le cas que nous avons envisagé, l'Etat supporterait la charge dans la mesure où elle dépasserait ces limites. La simplification serait évi-

dente, et on verrait moins de communes s'adresser à des compagnies d'assurances privées pour essayer de limiter le risque qu'elles encourent en cas d'émeutes (50), solution critiquable puisque la commune échappe ainsi aux intentions du législateur qui a voulu l'inciter à prévenir et à réparer les troubles.

D'ailleurs l'Etat ne constituerait-il pas, en cette matière, l'assureur le plus économique ?

Comment doit s'effectuer maintenant le paiement des sommes dues respectivement par la commune et l'Etat ? D'après la loi du 16 avril 1914, qui prévoit seulement une *contribution* de l'Etat, celui-ci devrait émettre un mandat au nom de la commune qui devrait seule acquitter directement la totalité des charges. Mais l'Etat et la commune s'entendent difficilement sur ce point (51), aussi paient-ils séparément les sommes dont ils sont redevables aux demandeurs, experts ou avoués. L'Etat met d'ailleurs, en général, pour ce paiement plus de célérité que les communes.

§ 3. — LES RECOURS QUE LA LOI PRÉVOIT

A) *La responsabilité simultanée de plusieurs communes*

A première vue, il n'y a pas ici un recours ; cependant il est de règle que la victime n'intente qu'une action, contre la commune sur le territoire de laquelle les troubles se sont produits. C'est cette commune qui appellera les autres communes en garantie (52) et cela peut être assimilé à un recours.

(50) Voir DARROZE, *op. cit.*, p. 129.

(51) CLOUEZ, *op. cit.*, p. 115.

(52) Cela résulte de l'article 106, al. 1^{er}.

Les conditions en sont formulées par l'article 107 de la loi: « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les tribunaux civils ». Cette mesure se justifiait sous l'empire de la loi de Vendémiaire an IV basée sur la responsabilité des habitants. Son maintien est incompatible avec les principes qui fondent la loi de 1914 et ne peut s'expliquer que par le souci du législateur d'éviter à la commune une charge trop lourde. C'est l'aveu de l'imperfection de la loi, que nous avons signalée au paragraphe précédent.

Cette mesure ne permet pas à la commune de s'exonérer complètement même si aucun de ses habitants n'a pris part à l'émeute; elle reste principalement responsable, et les tribunaux ont toute latitude pour fixer la proportion de la contribution des autres communes. Sur quoi vont-ils baser cette détermination? Il leur faudra tout d'abord apprécier si le contingent fourni par chaque commune a pu prêter à l'attroupement une force suffisante pour justifier un appel en garantie. S'il en est ainsi, la méthode la plus simple pour fixer la contribution sera de se baser sur l'importance respective des contingents fournis.

Dans le cas d'émeute éclatant lors de l'occupation des lieux du travail les juges pourraient se borner à rechercher la proportion des grévistes qui habitent dans les différentes communes. Mais cette proportion pourra être incertaine si une partie seulement des ouvriers a pris part à l'émeute. D'autres éléments

pourront alors être pris en considération, comme le chiffre de la population ouvrière de chaque commune, ou le nombre des contribuables inscrits sur leurs rôles, ou même l'importance des ressources que ces rôles révèlent.

Les communes ainsi condamnées n'auront, bien entendu, à contribuer, dans la proportion fixée, qu'à la somme qui reste à la charge de la commune attaquée principalement, après l'exercice des recours de l'article 108 que nous allons étudier.

Ajoutons qu'en cette matière, contrairement au procédé de paiement employé depuis 1914 par l'Etat et la commune, qui paient séparément la somme mise à leur charge, la jurisprudence a toujours proclamé l'indivisibilité des faits dommageables à l'égard de la victime (53). La commune sera donc seule tenue (54) de payer à la victime la somme totale qu'elle lui doit, quitte à recourir contre les autres communes pour obtenir le versement de leurs contributions. C'est la solution qui s'impose, car ce n'est pas la victime qui a appelé les communes en garantie, mais la commune contre qui elle a intenté l'action.

B) *Le recours de l'Etat contre la commune*

La loi du 16 avril 1914, ayant principalement en vue la réparation des dommages, n'exige plus une faute de la municipalité pour engager la responsa-

(53) Alger, 19 juin 1901. *D.* 1903-11-292.

(54) En effet, il n'y a pas solidarité entre les communes condamnées, la solidarité ne se présument pas aux termes de l'article 1202 du Code civil.

bilité de la commune. Cependant, ayant fixé à 50 % la contribution de l'Etat, il a paru utile au législateur de laisser à la commune un intérêt à maintenir l'ordre sur son territoire et de sanctionner sa faute à cet égard. Et le paragraphe 2 de l'article 108 est ainsi conçu: « Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge ».

Nous avons déjà indiqué que, dans les communes industrielles, la connivence de la municipalité avec les émeutiers des grèves d'occupation était à redouter. On a vu au cours du mouvement de grève de 1936 des maires encourager personnellement les occupations des lieux du travail ou assurer aux frais de la commune le ravitaillement des grévistes occupants sous le prétexte de bienfaisance ou d'indemnités de chômage. Il n'est pas douteux que, si des dommages sont causés dans ces conditions et que la commune est condamnée, l'Etat peut invoquer l'article 108 et recourir contre elle.

Mais, sans qu'il y ait eu connivence, l'Etat peut recourir contre la commune s'il y a eu simplement inertie de sa part (55). Qu'entendre par inertie? Il y a inertie, à notre avis, lorsque le maire, sans raison valable et sérieuse, n'est pas intervenu par tous les moyens en son pouvoir pour faire cesser des troubles ou même les prévenir, et assurer l'exécution de la loi

(55) Concl. de M. l'Avocat général FEUILLOLAY. Req. 31 mai 1910. *Gaz. Pal.* 1910-1-704.

lorsque des atteintes à la légalité lui sont signalées. C'est ce qui résulte des articles 92 et suivants de la loi du 5 avril 1884. Si donc les maires n'ont pas fait cesser, par tous les moyens en leur pouvoir, le procédé illégal de grève que constituent les occupations, et les troubles qui ont pu en résulter, alors que l'atteinte qu'ils portent aux lois leur a été signalée, le recours de l'Etat pourra s'exercer contre la commune. Et on ne voit pas, devant des faits aussi précis, quelles excuses le maire pourrait valablement invoquer. Sans doute les moyens en son pouvoir peuvent être faibles, absolument hors de proportion avec la gravité et l'étendue des troubles, encore doit-il les employer, ne disposerait-il que de son autorité morale (56).

C'est au tribunal civil qu'il appartient de juger de l'opportunité du recours de l'Etat et de fixer s'il y a lieu la surcharge que la commune aura à supporter, surcharge qui variera entre 0 et 60 % de l'indemnité totale, ce qui portera au maximum à 80 % de cette indemnité la somme due par la commune.

C) Le recours de la commune contre l'Etat

La loi du 16 avril 1914, qui a supprimé les exonérations édictées en faveur des communes par la loi du 5 avril 1884, leur a laissé cependant la possibilité de faire réduire leur charge dans certaines circonstances qui sont la contre-partie de celles que nous venons d'étudier et en entraînent l'aggravation. « Si, énonce

(56) Alger, 19 juin 1901. *D.* 1903-II-293. — Req. 22 juillet 1901. *D.* 1901-I-469. — Req. 30 avril 1907. *D.* 1907-I-240.

le paragraphe 3 de l'article 108, au contraire, et sous réserve de l'application du paragraphe précédent, la commune n'a pas, momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions ». Ainsi si, pour quelque raison que ce soit, le maire n'a pas eu au moment des troubles la force publique à sa disposition, c'est le cas permanent des municipalités de Paris, Lyon et Marseille par exemple, il aura un recours contre l'Etat. Mais il convient de préciser que cela ne le dispense pas de prendre toutes les autres mesures possibles, ce qui signifie les mots : « Sous réserve de l'application du paragraphe précédent », le succès du recours, n'est donc pas automatique. Par contre, même s'il a eu la disposition de la force publique, le maire peut exercer le recours et y réussir lorsqu'il a fait tout son devoir.

Il est à remarquer que la loi ne parle pas d'une faute éventuelle des agents de l'Etat. Sa responsabilité est automatique bien que les tribunaux puissent faire varier de 0 à 60 % la décharge dont bénéficiera la commune. En effet, les tribunaux civils n'ont pas qualité pour apprécier les actes des autorités administratives ; sans doute il y a de nombreuses exceptions à ce principe et il est notamment de tradition qu'en cas de troubles et émeutes ils peuvent examiner et juger l'attitude de la municipalité, mais ils ne peuvent être admis à en agir de même vis-à-vis de l'Etat. En

notre matière, la responsabilité de l'Etat sera donc mesurée par une décharge de responsabilité en faveur de la commune. C'est important en pratique, car l'attitude de l'Etat peut favoriser les troubles, et le maire hésitera alors à faire son devoir, encouragé dans cette attitude par le gouvernement. La solution serait sans doute de faire porter les recours, aussi bien de la commune contre l'Etat que de l'Etat contre la commune, devant la juridiction administrative. Si le législateur ne l'a pas fait, c'est qu'il craignait la longueur du procès, et qu'ainsi les victimes n'attendront pas trop longtemps la réparation qui leur est due. Avec le système actuel l'indemnité est réglée en une seule instance, les faits ne sont appréciés qu'une fois, et ces avantages sont bien supérieurs à l'inconvénient signalé.

*D) Recours de l'Etat et des communes
contre les auteurs et complices du désordre*

La législation sur les troubles et émeutes qui a aujourd'hui pour but principal de réparer des préjudices injustement subis, n'exclue pas les responsabilités individuelles résultant de l'application de l'article 1382 du Code civil. Cette législation a sa raison d'être dans l'impossibilité d'individualiser tous les responsables et d'obtenir une réparation intégrale des dommages. Mais, si certains de ces responsables sont connus, ils doivent payer leur part dans l'indemnité mise à la charge de la collectivité.

C'est ainsi que l'article 109 de la loi du 16 avril 1914 prévoit que : « l'Etat, la commune ou les communes

déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou complices du désordre ». Cet article vise aussi bien, en cas de grève, les patrons que les ouvriers; mais, pour les premiers spécialement, lorsqu'ils auront été victimes de troubles qu'ils auront provoqués, notre recours équivaldrait à une réduction de l'indemnité, réduction que peut faire le juge, sans recours. Le recours est donc surtout utile contre les meneurs et les instigateurs des grèves. « A une époque, a écrit M. POLITIS, où les troubles sont le plus souvent occasionnées par des grèves inspirées et décidées par d'autres que les grévistes qui s'exposent, il importe de ne pas donner à la loi un sens restrictif que rien n'impose; il est à la fois pratique et juste que l'on recherche et que l'on frappe avant tous les instigateurs (hommes publics, journaux, syndicats) qui sont les véritables coupables et dont la solvabilité est d'ordinaire plus grande que celle des manifestants » (57). Nous n'avons rien à ajouter à cette interprétation, si ce n'est que rien ne s'opposerait à ce que la commune exerce un recours contre le maire en cas de faute lourde de sa part, et il est évident que sa connivence avec les émeutiers constitue la faute lourde exigée.

Notons enfin que les contribuables peuvent agir aux lieu et place de la commune lorsque celle-ci a refusé ou a négligé d'intenter l'action qui lui appartient. Ce sont les termes mêmes de l'article 123 de la loi du 5 avril 1884.

(57) Note sous Req. 6 juillet 1908. *D.* 1910-1-73.

CONCLUSION

Dans toute législation il y a des lois qui organisent l'ordre individuel, ce sont les lois que doit suivre l'individu afin de ne pas nuire aux droits des autres individus, et des lois qui organisent l'ordre social, ce sont les règles que doit suivre la société pour vivre et se développer. Leur transgression doit être punie pour atteinte à la vie et au développement des personnes physiques ou des personnes morales.

L'ordre individuel est organisé en France par le Code civil. On a cru longtemps qu'il suffisait que chaque individu se conforme à ces lois pour que la société vive dans les meilleures conditions. C'était nier que la société possède une vie propre, indépendante de celle des individus, souvent momentanément contraires à leurs intérêts personnels. La vie sociale était étouffée. On s'efforçait d'en réprimer au moins les manifestations extérieures, il était interdit de se réunir, de s'associer ; tout attroupement, tout rassemblement paraissait porter atteinte à la tranquillité individuelle.

Mais on ne peut toujours entraver la vie sociale. La société finit par briser ses liens ; des lois lui rendirent sa liberté. Il aurait fallu alors réglementer l'activité sociale comme on avait réglementé l'activité individuelle (58). Mais on ne trouve dans ce but que des mesures fragmentaires, incomplètes, et le citoyen libre et respectueux de l'ordre en tant qu'individu vit

(58) Le crime commis par une foule est puni comme s'il était commis individuellement. Voir VIOT, *op. cit.*, p. 229.

impunément en anarchie dès qu'il se trouve au milieu d'un groupe. Une de ces mesures isolées est la loi du 16 avril 1914, mais elle n'est qu'un expédient, elle ne fait que réparer les conséquences d'un des excès les plus évidents qui résultent du défaut d'organisation de la vie sociale : les troubles publics collectifs.

Or, ces excès deviennent de plus en plus graves, de plus en plus fréquents, l'ordre individuel si solidement établi vient même à en être ébranlé, le mouvement de grèves d'occupation en est un exemple récent. La loi du 16 avril 1914 est impuissante en face d'elles, car elle ne vise que des atteintes *violentes* à l'ordre individuel. Pourtant elle a constitué un grand progrès dans la voie de la justice sociale, elle s'est fondée sur des principes nouveaux qui reflètent la réalité de la vie sociale. Si sa lettre limite son champ d'application et ne permet pas aux juges judiciaires de rendre la commune et l'Etat responsables des occupations, les principes de solidarité et le risque social dont elle s'est inspirée sont au-dessus d'elle et débordent son cadre.

C'est en leur nom que les dommages qui résultent des occupations des lieux du travail doivent être réparés au même titre que ceux qui résultent des troubles et des émeutes. Peu importe qu'il y ait ou non violence ; les tribunaux judiciaires, liés aux textes, en refuseront la réparation demandée au nom de la loi de 1914, mais les tribunaux administratifs qui peuvent s'inspirer uniquement des sentiments de justice et d'équité doivent l'accorder.

Qu'on objecte pas qu'ils prendraient ainsi la défense des intérêts individuels des membres de la classe

possédante contre les intérêts sociaux de la classe ouvrière, comme les socialistes ont pu le reprocher au législateur de 1914 (59). Si la société était organisée, il n'y aurait pas de classe possédante et de classe ouvrière, il n'y aurait que la classe des citoyens français travaillant en même temps que pour leur bien-être personnel, pour le bien-être général de la nation et de la société. Si toutes les sociétés étaient organisées, il n'y aurait pas de peuples qui s'opposent, mais seulement des peuples qui s'unissent pour le bien général de l'humanité; il n'y aurait plus de guerre à l'extérieur comme il n'y aurait plus de grève à l'intérieur. Sans doute cet état idéal ne peut se réaliser intégralement, mais cela ne doit pas empêcher de s'acheminer, avec la lenteur nécessaire à toute transformation profonde du Droit, vers ce but commun.

A ce titre, de grands progrès ont été faits dans ces dernières années. La loi du 12 janvier 1936 sur les ligues politiques, si l'organisation en est critiquable, est basée sur un principe de défense sociale. Surtout les lois ouvrières votées en 1936 doivent être un achèvement vers l'apaisement social et vers l'organisation professionnelle, branche principale de l'organisation sociale; et il est regrettable qu'un mouvement de grève inopportun, illégal et anti-social, soit venu en imposer une application hâtive, alors qu'elle aurait dû

(59) M. DEJEANTE et RINGUIER soutinrent, lors de la discussion devant la Chambre des Députés de la loi du 16 avril 1914, deux amendements tendant à décharger les communes et l'Etat de toute responsabilité à l'égard du chef d'entreprise qui a subi des dommages au cours d'une grève, lorsque les troubles ont été provoqués par son intransigeance en face de revendications légitimes des salariés. Ces amendements furent repoussés.

être lente et prudente. C'est une raison de plus pour condamner un procédé de grève dont l'utilité ne s'impose pas et pour proclamer le droit des victimes, patrons ou ouvriers, à la réparation des dommages qu'il leur ont causé.

Les occupations des lieux du travail constituent donc une atteinte à l'ordre social somme elles sont une atteinte à l'ordre individuel. Il ne s'agit pas, pour les combattre, d'expulser les ouvriers par les forces de police ou la force armée; le problème est plus élevé: il s'agit de remplacer la lutte des classes par une collaboration éclairée et organisée. Ce doit être l'œuvre de l'Etat, c'est le devoir du Gouvernement d'y aider; si, au lieu de cela, il dresse les classes l'une contre l'autre, il doit supporter la responsabilité de son attitude et en réparer, au nom de l'Etat qu'il représente, les conséquences dommageables.

DEUXIÈME PARTIE

**Le fait pour les services administratifs
de tolérer les grèves d'occupation
engage-t-il la responsabilité
de ces services ?**

Les occupations des lieux du travail, incidents dans les rapports entre employeurs et salariés, relèvent, à première vue, du droit privé. Aussi a-t-on pensé, tout d'abord, à demander la réparation des dommages dont elles ont été la cause aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Mais si on cherche à appliquer les textes du Code, on se heurte au caractère collectif de la grève d'occupation. C'est en fait à la collectivité des ouvriers de l'entreprise qu'est imputable le fait illicite d'occupation, et non à chaque ouvrier pris individuellement.

La réparation des dommages peut donc être difficilement obtenue par des poursuites individuelles. L'action contre les syndicats, qui, eux, représentent bien une collectivité de salariés, est tout aussi illusoire, les lois leur permettant souvent d'échapper à une condamnation pécuniaire.

En réalité, les grèves d'occupation dépassent le cadre du droit privé.

L'opinion publique s'émeut de toute grève, car la grève est un trouble social. Mais quand la grève s'accompagne de violation flagrantes des droits individuels les plus sacrés, elle prend le caractère d'un véritable trouble public. Dès lors les particuliers ne sont plus seuls intéressés; les autorités administratives, dont le premier devoir est de maintenir l'ordre, d'assurer la protection des propriétés et des personnes,

doivent intervenir. C'est alors qu'on a pu envisager l'application aux grèves d'occupation de la législation sur les troubles et émeutes ; mais, bien que la puissance publique soit en jeu, c'est encore aux tribunaux judiciaires qu'il faut s'adresser, quand on engage les poursuites prévues par cette législation. Or, ces tribunaux sont liés par les textes, et le texte de la loi du 16 avril 1914 ne peut que rarement s'appliquer aux dommages causés par l'occupation des lieux du travail. La réparation de ces dommages ne sera pas encore obtenue par ce moyen.

Il reste un espoir. Les tribunaux administratifs, dont la jurisprudence est essentiellement prétorienne, ne sont liés que par peu de textes. Ils jugent en équité, s'inspirent des grands principes du Droit, vont de l'avant en en dégagant de nouveaux. Ainsi la jurisprudence administrative a élaboré une théorie de la responsabilité qui est souple, s'accorde avec les divers aspects de l'activité administrative, et tient compte des exigences de la justice.

Normalement, une *faute* des services publics est nécessaire pour engager la responsabilité de l'administration ; mais, dans certains cas, le Conseil d'Etat a reconnu la nécessité d'engager cette responsabilité sans qu'aucune faute soit relevée à la charge du service ; c'est la responsabilité pour *risque*. Les services de police (1) n'ont pas agi, en 1936, en face

(1) Code du 3 brumaire an IV : « la police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Elle se divise en : 1° *Police administrative* ;

2° *Police judiciaire*.

des grèves d'occupation ; cette inaction a été dommageable pour un grand nombre d'employeurs et de salariés à qui réparation est due par application des principes contenus dans la loi du 16 avril 1914. Les tribunaux administratifs, en l'état actuel de la jurisprudence, ne peuvent-ils déclarer qu'il y a eu faute des services de police engageant la responsabilité de l'administration ? S'ils ne relèvent pas une telle faute, ne peuvent-ils condamner l'administration à réparer les dommages en vertu du risque ? ne peuvent-ils, en tous cas, appliquer purement et simplement les principes dont s'inspire la loi de 1914 ? Rien ne paraît devoir s'y opposer.

La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public ; elle tend principalement à prévenir les délits.

La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ».

La police judiciaire est aujourd'hui définie par le Code d'instruction criminelle, et l'on réserve plutôt le terme de police à la police administrative que l'on divise en :

Police générale ;
Police municipale ;
Police rurale.

INTRODUCTION

LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE D'APRÈS LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

« Grâce à l'action prétorienne du Conseil d'Etat, a écrit M. Paul DUEZ, le principe de la responsabilité de la puissance publique est devenu, en un quart de siècle, l'une des normes fondamentales du Droit public français » (1). L'évolution dans ce sens de la jurisprudence administrative est parallèle à l'évolution législative que nous avons étudiée; elle l'a fortement influencée, elle en est cependant entièrement distincte. Cela tient à son caractère autonome, dégagé de tout texte législatif. La jurisprudence du Conseil d'Etat a ainsi élaboré une théorie générale de la responsabilité, souple et mobile, tandis que les lois sont rigides et fixes.

On peut distinguer trois phases dans cette évolution. Dans la première, le principe de l'irresponsabilité de la puissance publique résulte de la conception absolue de la souveraineté qui est alors en hon-

(1) *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, 1927.

neur (2), de plus l'existence d'une responsabilité pécuniaire à la charge de l'administration est considérée comme une entrave fâcheuse à la liberté de ses services. Dans une deuxième phase qui débute à la fin du XIX^e siècle, la responsabilité est admise en cas de faute des autorités administratives. Dans une troisième phase, la jurisprudence administrative complète la théorie de la faute, dans un but d'équité, par la théorie du risque; c'est la tendance actuelle que nous essaierons de dégager dans son dernier état.

§ 1. — LA FAUTE, EN TANT QU'ELLE ENGAGE
LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat se divise, à cet égard, en deux périodes. Jusque dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, il est fait application pure et simple de l'article 1384 du Code civil. A la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, l'extension de la compétence des tribunaux administratifs et la multiplication des actions en responsabilité devant le Conseil d'Etat, entraînent l'élaboration d'une théorie nouvelle de la faute, autonome, détachée des conceptions civilistes.

(2) Voir *supra*, p. 57. — A cette époque la responsabilité personnelle des agents de l'Etat était seule admise, la poursuite devant les tribunaux judiciaires devait avoir été autorisée par le Conseil d'Etat (art. 75 de la constitution de l'an VIII). Toute garantie pour les fonctionnaires fut supprimée par le décret du 19 septembre 1870. Le tribunal des conflits en rétablit une avec l'arrêt Pelletier (26 juillet 1873, *Rec.*, p. 118).

A) *La théorie civiliste de la faute
appliquée par le Conseil d'Etat*

L'article 1384 du Code civil rend responsable « les maîtres et les commettants, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ». Lorsque les progrès du droit permirent d'envisager une responsabilité de la puissance publique, ce fut naturellement sur ce droit commun de la responsabilité qu'elle fut fondée (3). La Cour de Cassation admit que la responsabilité d'un agent de l'Etat à raison de sa faute dommageable, dans l'exercice de ses fonctions, pouvait être reportée sur son commettant : l'Etat (4), en vertu de l'article 1384. La compétence judiciaire était ainsi maintenue en cette matière.

Mais le Conseil d'Etat revendiqua à son profit cette compétence, affirmant que les rapports des particuliers avec l'Etat ou ses agents ne sont pas les mêmes que ceux des particuliers entre eux. Il admettait toutefois que « la jurisprudence administrative emprunte au Code civil ses règles substantielles » (5). Le Tribunal des conflits lui donna raison dans l'arrêt BLANCÓ du 1^{er} février 1873 : « Considérant... que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des

(3) AUBRY et RAUX, t. IV, p. 759; SOURDAT, t. II, n^{bs} 1302-1307; PLANIOL, t. II, p. 711 bis; DALLOZ J. G., suppl. n° 806 et ss.

(4) Cass., 1^{er} avril 1845, D. 1845-1-162-19 décembre 1854, D. 1855-1-38 et la note.

(5) C. E., 6 déc. 1885, Rotschild, *Rec.*, p. 707. — 24 avril 1885, dame Miramont, *Rec.*, p. 421 avec les conclusions du commissaire du gouvernement Le Vavasseur de Précourt.

personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particuliers à particuliers; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue, qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés... ». Le Conseil d'Etat allait donc pouvoir se dégager du Code civil et développer une théorie autonome de la responsabilité (6).

Surtout il attirait à lui tout le contentieux de la responsabilité de l'Etat et accroissait son champ d'activité, encore peu étendu, si l'on considère qu'à cette époque, seuls les actes de gestion, d'après la définition qu'en donnaient MM. LAFERRIÈRE et BERTHÉLEMY, pouvaient faire l'objet d'une action en responsabilité, les actes d'autorité y échappant (7). Le Conseil d'Etat allait, de plus, se voir déclarer compétent pour juger de la responsabilité des communes, ce qui était jusque-là du ressort des tribunaux judiciaires, se posant comme défenseurs traditionnels des intérêts privés des administrés. Ce fut l'œuvre de l'arrêt CADOT du 13 décembre 1889 et surtout de l'arrêt THÉROND du 4 mars 1910 (8). La Cour de Cassation, après une longue résistance, dut céder encore sur ce point (9).

(6) Récemment encore le Trib. des conflits a affirmé sa thèse: Fabry, 24 mars 1923, *Rec.*, p. 312.

(7) Voir *supra*, p. 58.

(8) *Rec.*, p. 1148 et *Rec.*, p. 193.

(9) Civ., 26 février 1912, *D.* 1912-1-119. — Le Trib. des Conflits a affirmé la compétence administrative: 26 mai 1924, *D.* 1924-111-52 et la note.

L'unité de juridiction en matière de responsabilité de la puissance publique était accomplie.

Rien ne s'opposait plus à l'abandon de la théorie civiliste de la faute dont l'insuffisance était évidente. En effet, elle exigeait que l'auteur de la faute fut connu, et ainsi la victime de la faute d'un agent anonyme se voyait refuser la réparation. Du point de vue juridique, l'application de cette théorie au Droit Public était fort critiquable. En effet, les rédacteurs du Code n'ont entendu viser, dans l'article 1384, que des rapports de droit privé, rapports contractuels entre commettants et préposés, rapports privés entre ces préposés et les tiers. Or, d'une part les rapports entre la puissance publique et ses agents ne sont pas contractuels, car ils s'analysent le plus souvent en situations légales et réglementaires; d'autre part les rapports entre l'administration et les particuliers ne sont pas comparables aux rapports des particuliers entre eux, car l'administration gère des affaires d'intérêt général et non des affaires personnelles. Ainsi une théorie autonome de la responsabilité de la puissance publique, plus juste et plus logique fut dégagée par le Conseil d'Etat.

B) *La théorie autonome de la faute
dégagée par la jurisprudence administrative*

Dans cette théorie, ce n'est plus l'agent qui est considéré comme ayant commis une faute, mais le service public, l'agent faisant partie intégrante du service. C'est *la faute de service* qui engage la responsabilité de la puissance publique. Le Conseil d'Etat

conclut dans l'espèce *ANGUET* du 3 février 1911 (10): « L'accident dont le requérant a été victime doit être attribué, quelle que soit la responsabilité personnelle encourue par les agents auteurs de l'expulsion, au mauvais fonctionnement du service public ». Ainsi la victime du dommage aura seulement à prouver que le service a fonctionné d'une manière défectueuse, que le dommage ait été causé par un agent ou par un autre.

Mais tout fonctionnement défectueux du service ne peut engager la responsabilité de la puissance publique; il faut qu'il y ait eu faute d'une certaine gravité. Tout service public, dans son fonctionnement normal, peut causer des dommages aux particuliers; dans ce cas aucune faute ne peut être relevée, aucune responsabilité ne peut être envisagée. Les administrés ont le droit de compter sur ce fonctionnement normal, mais ils ont pu prévoir les inconvénients qui en résulteraient pour eux. Ils ont même pu prévoir un certain degré de défectuosité dans l'organisation ou le fonctionnement du service, pourvu qu'il ne dépasse pas l'imperfection qu'on peut attendre de toute entreprise humaine. La victime n'obtiendra donc la réparation que des dommages provoqués par un *fonctionnement anormalement défectueux du service*.

Le Conseil d'Etat fait de cette théorie une application très nuancée, son interprétation varie avec les services; il se demande, pour chaque cas, si le fait envisagé peut être considéré comme une faute du

(10) *S.* 1911-111-137; *D.* 1913-111-26.

service public et si cette faute présente un degré de gravité suffisant pour engendrer la responsabilité de la puissance publique. La faute peut d'ailleurs résulter, soit d'un mauvais fonctionnement du service, soit d'un défaut de fonctionnement, soit d'un retard dans le fonctionnement. Tel est le système qui constitue actuellement le droit commun en la matière.

C) *Comment le Conseil d'Etat applique la théorie de la faute au service de police*

C'est au service de police qu'incombe le maintien de l'ordre public (11); c'est donc à lui qu'il appartient principalement d'intervenir en face de troubles tels que les grèves d'occupation. Nous venons de voir que le Conseil d'Etat applique la théorie de la faute d'une façon très nuancée et que le degré de gravité nécessaire pour engager la responsabilité de la puissance publique est apprécié par lui différemment selon la nature des services publics et les circonstances. Pour un service donné, il est donc possible d'énoncer la tendance générale de son interprétation. C'est ce que nous nous proposons de faire pour le service public de police.

Le service de police a ceci de particulier qu'il est intimement lié à l'exercice de la souveraineté; ses actes sont des actes d'autorité au premier chef. La responsabilité de la puissance publique pour faute du service de police n'a donc été admise qu'assez tard.

(11) Pour l'organisation des services de police, voir Colonel VOHL, *La police française*. Lavauzelle, 1936.

lorsque les actes d'autorité purent être attaqués devant les tribunaux administratifs. C'est le domaine où la susceptibilité de l'administration se fait encore le plus sentir, et le Conseil d'Etat se montre encore difficile pour admettre la responsabilité de la puissance publique en cette matière.

Ainsi, alors que pour les actes de gestion la simple faute de service engage la responsabilité, pour les actes de police, le Conseil d'Etat exige que la faute ait un caractère particulièrement grave. Dans l'arrêt GARCIN (12), le commissaire du gouvernement LATOURNERIE conclut : « Il est certain qu'en tout ce qui touche à la protection et à la sécurité du public, il ne suffit pas d'une faute quelconque pour qu'il y ait lieu à indemnité... ». Le Conseil d'Etat exige en pareille matière que la faute soit *lourde*, d'autres arrêts disent : manifeste et d'une particulière gravité... *Il faut que le service soit inexcusable d'avoir commis cette faute* (13).

Certaines illégalités même peuvent ne pas constituer une faute : dans une espèce, que nous retrouverons plus loin (14), le Conseil d'Etat a décidé que le refus par l'administration de prêter main-forte aux

(12) C. E., 23 janv. 1831, *D.* 1931-III-17. — Voir C. E., 26 août 1918, Lemonnier, *Rec.*, p. 63 : « Considérant... que l'autorité municipale avait commis une *faute grave* en autorisant l'établissement de ce tir... ». — C. E., 1^{er} mai 1925, Coulon, *D.H.* 25 juin 1925, p. 431 : « Considérant que le requérant n'établit à la charge du service municipal de police aucune *faute grave* de nature à engager la responsabilité pécuniaire de la commune... ». — C. E., 20 juin 1919, Vallet, *Rec.*, p. 534 : « Considérant que l'instruction n'a établi aucune *faute lourde* du service public... ».

(13) C. E., 13 mars 1925, Clef. *S.* 1926-III-36.

(14) C. E., 30 nov. 1923, Couiteas. *S.* 1923-III-57.

particuliers, pour amener à exécution la chose jugée à l'encontre d'autres particuliers pouvait ne pas constituer une faute, ce refus étant légitimé *par des motifs d'opportunité*.

Ainsi donc l'inaction dommageable du service de police ne constitue pas une faute susceptible d'engager la responsabilité de ce service quand l'administration démontre qu'elle avait, du point de vue de l'opportunité et de l'intérêt général, de bonnes raisons de ne pas agir, ou quand elle affirme avec quelque vraisemblance qu'elle a refusé d'agir, non par négligence, mais parce qu'un intérêt supérieur l'a poussé à l'inaction.

Ce principe capital pour la solution du problème qui nous occupe vaut d'être soigneusement précisé.

Les services de police possèdent, en principe, la liberté discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir parce qu'aucun texte ne les oblige à intervenir lorsqu'ils se trouvent en présence d'un désordre donné ou d'une menace donnée de désordre. Ils ont en pareille hypothèse la faculté, mais non pas l'obligation, d'intervenir, car la loi laisse à l'administration la liberté discrétionnaire d'apprécier selon les circonstances ce qu'exige l'intérêt général: qu'elle agisse pour empêcher le désordre qui menace ou qu'elle le tolère pour éviter un désordre plus grave.

Ceci posé, rappelons encore que le Conseil d'Etat doit respecter la liberté discrétionnaire d'appréciation que la loi confère aux services de police: il ne lui appartient donc pas de discuter et de critiquer les motifs d'opportunité qu'allègue l'administration pour

justifier son inaction, puisque ces motifs sont précisément laissés par la loi à l'appréciation discrétionnaire de l'administration active.

Il résulte de ces principes que l'inaction de la police en présence d'un désordre ou d'une menace de désordre ne peut jamais, à première vue, constituer une faute puisque son inaction, semble-t-il, n'est jamais illicite. Poursuivie en dommages-intérêts pour le fait de son inaction, l'administration n'échappera-t-elle pas à toute condamnation en répondant simplement qu'elle a jugé opportun de ne pas agir, comme la loi le lui permet, et qu'il n'appartient pas au juge de critiquer l'appréciation discrétionnaire qu'elle a faite de la situation?

La jurisprudence du Conseil d'Etat l'a longtemps affirmé: la haute juridiction jugeait dès lors qu'en aucune hypothèse l'abstention des services de police ne pouvait constituer une faute de service.

Mais, depuis une trentaine d'années, la jurisprudence administrative s'est progressivement modifiée à la suite d'une analyse plus fine de la liberté discrétionnaire d'action ou d'inaction que la loi laisse à la police. Cette liberté, a pensé le Conseil d'Etat, n'est donnée à la police que pour lui permettre de tenir compte des intérêts supérieurs qui, en de certaines circonstances, peuvent exiger que la police s'abstienne parce que son intervention provoquerait des troubles plus graves que ceux qu'on lui demandait d'empêcher. Mais elle ne lui est pas donnée pour lui permettre d'être impunément aveugle ou négligente. En réalité, elle abuse de sa liberté d'inaction lorsqu'elle

refuse d'agir, non pas au nom d'un intérêt supérieur d'opportunité, mais par négligence ou par connivence; et dans ce cas son abstention est certainement une faute faite d'une sorte d'abus par la police de son droit de ne pas agir.

Il appartient donc au Conseil d'État de rechercher en chaque cas d'espèce quelles ont été les raisons réelles de l'inaction de la police: raisons de bonne opportunité, de bonne administration et d'intérêt général, ou bien au contraire négligence, aveuglement ou connivence? Certes, il doit, en procédant à cet examen, respecter la liberté d'appréciation discrétionnaire que la loi attribue à la police. Il devra donc l'exonérer de toute responsabilité lorsqu'il aura simplement constaté qu'il existait des raisons d'opportunité et d'intérêt général qui pouvaient la pousser à l'inaction; il ne devra pas apprécier ces raisons pour substituer ensuite son appréciation de la situation à celle de l'administration et pour en conclure qu'elle a commis une faute en n'agissant pas parce que les raisons qu'il y avait d'intervenir étaient à son sens plus fortes que celles de ne pas agir. Ce faisant, en effet, il méconnaîtrait la liberté discrétionnaire d'appréciation que la loi a voulu laisser à l'administration; il devra l'exonérer de toute faute dès qu'il aura simplement constaté l'*existence*, la *vraisemblance* des raisons invoquées par l'administration pour justifier son abstention.

Par contre, le juge administratif pourra, sans méconnaître pour autant la liberté discrétionnaire de l'administration, considérer cette abstention comme

une faute de service quand il aura constaté l'inexistence ou l'invraisemblance de certains motifs d'opportunité que l'administration aura invoqué dans l'espèce pour justifier son inaction. Même, en certains cas, le juge pourra décider, dès l'abord, sans méconnaître davantage la liberté discrétionnaire d'inaction de la police, que son abstention en l'espèce a constitué à coup sûr une faute de service pour ce motif qu'il ne pouvait y avoir aucune bonne raison d'opportunité de ne pas intervenir : c'est, en effet, la solution qui s'imposera lorsque la police aura refusé d'intervenir et d'agir en présence d'une menace certaine de désordres très graves. Aucun motif d'opportunité ne peut, en effet, justifier une abstention en ce cas, parce que l'intérêt général exige avant tout la suppression de ces désordres et qu'aucune autre considération ne peut évidemment primer celle-là. Si donc la police s'est abstenue en pareille hypothèse, elle a certainement commis une faute grave qui engage la responsabilité de l'administration, et le Conseil d'Etat n'admettra pas qu'elle puisse invoquer d'invraisemblables motifs d'opportunité pour justifier son inaction (15).

§ 2. — LA RESPONSABILITÉ

DE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR RISQUE

Le Conseil d'Etat a admis dans certains cas, et dans un but d'équité, une responsabilité de la puissance publique basée sur le risque. Il n'y a plus alors à rechercher s'il y a eu faute grave ou légère, le juge

(15) C. E., 23 janv. 1931, *Garcin. D.* 1931-111-17.

considère seulement qu'une personne a subi injustement un dommage *du fait* de l'activité ou de l'inaction d'un service public, et qu'une réparation est due au nom de l'équité.

Il convient cependant de souligner que la théorie de la faute reste entière et, qu'en principe, la responsabilité de la puissance publique ne peut jamais être engagée que s'il y a eu une faute d'une certaine gravité de la part du service public. La théorie du risque n'intervient que dans des cas limités, lorsqu'il y aurait une injustice criante à ne pas accorder une réparation à la victime.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'avance d'ailleurs dans cette voie qu'avec une extrême prudence. En effet, accepter sans limite la responsabilité sans faute, ce serait paralyser l'action administrative par une multitude de procès, puisque la plupart des actes de l'administration lèse des intérêts particuliers; ce serait de plus grever les budgets de l'Etat, du département et de la commune de charges écrasantes. C'est dire que la théorie du risque ne peut faire l'objet d'une application générale et que les hypothèses où elle sera admise doivent être bien définies et rigoureusement limitées. Pourtant le nombre de ces cas augmente, on peut espérer qu'il augmentera encore.

Nous ferons ici deux observations intéressantes.

Tout d'abord, il est à remarquer que chaque fois que les victimes d'une certaine catégorie de dommages obtiennent du juge administratif une réparation mise à la charge de la puissance publique sans faute de sa part, le législateur s'efforce de fermer

cette porte dangereusement ouverte en intervenant pour limiter par une loi les cas où la réparation est due. Rien n'empêche pourtant le Conseil d'Etat d'appliquer, en le développant, le principe de la responsabilité pour risque dans des domaines où le législateur ne l'a pas encore consacré. Mais le juge administratif pratique une « *politique jurisprudentielle* » de prudence et, écrit M. Paul DUEZ (16) : « lorsqu'un texte gouverne la responsabilité, le Conseil d'Etat veut éviter toute cause de friction avec le législateur : il estime que le domaine régi par la loi est définitivement soustrait à l'action de sa jurisprudence originale ». Mais dans des domaines voisins, il n'hésite pas à appliquer les principes de la loi qui sont bien plutôt pour lui un encouragement à accorder la réparation.

Quelques exemples illustreront cette observation. Dans la matière des travaux publics, qui fut la première où la théorie du risque ait été appliquée, des lois accordent une indemnité aux victimes de l'expropriation. Le principe de la réparation est fondé sur la matérialité, la permanence, le caractère illégal, exceptionnel, anormal, etc... du dommage. Le Conseil d'Etat respecte le texte des lois sur l'expropriation, mais lorsqu'un dommage résultant d'un travail public quelconque présente ces mêmes caractères, il accorde une indemnité, considérant que la victime d'un tel dommage a droit, d'après les principes de la loi, à une réparation.

(16) *Op. cit.*, p. 177.

Ainsi en était-il encore, avant la loi du 17 avril 1901 qui a consacré la théorie du risque dans la matière des dommages causés par les exercices militaires sur les champs de tir et polygones.

Il y a des exemples plus récents: citons la jurisprudence de l'arrêt CAMES (17) sur les accidents du travail survenus à des ouvriers de l'administration, étouffée par la loi du 9 juin 1898 sur les accidents du travail. Citons encore la théorie du risque exceptionnel de voisinage consacrée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt REGNAULT-DESROZIERS (18), visée par la loi du 3 mai 1921 (19) et pourtant appliquée encore dans un autre domaine (20).

Mais nous avons à faire une deuxième observation tout aussi importante. Le Conseil d'Etat, avons-nous dit, pratique une « *politique jurisprudentielle* » de prudence; il hésite, dans certains cas, à déclarer en faute les autorités administratives. Pour rendre la justice, tout en ménageant les susceptibilités de l'administration, la théorie du risque lui offre un moyen précieux. Il déclare que le fait d'apparence fautive relevé à l'encontre de l'administration s'excuse pour

(17) 21 juin 1895, S. 1897-III-33, note HAURIOU. — Voir encore: C.E., 7 mars 1902. Létang, *Rec.*, p. 178 - 12 fév. 1904, Saurin, *Rec.*, p. 117.

(18) 28 mars 1919 D. 1920-III-6, note APPLETON et S. 1919-II-25, note HAURIOU. — Voir encore C.E., 28 mars 1919, dame Barbette, *Rec.*, p. 329.

(19) « Sur la réparation des dommages causés aux tiers par des accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements industriels privés travaillant pour la défense nationale ».

(20) C.E., 24 décembre 1926, WALKHER S. 1927-III-35. — Destruction par le feu d'un immeuble contaminé provoquant l'incendie d'immeubles voisins.

certaines raisons, mais que cependant la gravité du dommage qui en est résulté impose l'allocation d'une indemnité. Ainsi en fut-il dans le célèbre arrêt COUTEAS du 30 novembre 1923 (21); on peut craindre que cet arrêt ne fasse pas jurisprudence, contrairement à beaucoup d'espairs (22) et qu'il n'ait été qu'une décision d'espèce, les formules qu'il contient sont cependant intéressantes et susceptibles d'inspirer, dans l'avenir, d'autres décisions.

CONCLUSION

Telles sont les tendances actuelles de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de responsabilité de la puissance publique. Nous nous proposons de rechercher si cette responsabilité n'a pas été engagée lors des grèves d'occupation. Pour cela nous nous demanderons successivement si les autorités administratives ne doivent pas intervenir en face de troubles de cette nature, si leur inaction ne constitue pas, en pareil cas, une faute susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique; enfin si, par application de la théorie du risque, on ne peut obtenir des juges administratifs la réparation des dommages causés par les occupations, quand bien même il serait démontré que l'inaction de la police n'a pas constitué une faute.

(21) *R.D.P.* 1924, p. 208 et ss.; *D.H.* 1924, p. 93; *S.* 1923-III-57, note HAURIOU. — Voir *infra*, p. .

(22) G. JÈZE, *R.D.P.* 1924, p. 77. — Contra: C. E., 18 décembre 1935, *Gaz. Trib.*, 10 juin 1936.

Mais il nous faut auparavant procéder à une élimination. L'action en réparation pour les dommages causés par les occupations des lieux du travail ne pourra pas être portée dans tous les cas devant le juge administratif. En effet, sa compétence en cette matière cesse précisément où commence la compétence du juge judiciaire par application de la loi du 16 avril 1914. Cette loi est une dérogation au principe selon lequel toutes les conséquences de l'action ou de l'inaction des pouvoirs publics sont de la compétence des tribunaux administratifs. Alors que, dans la première partie de cet ouvrage, nous avons vu que la loi de 1914 ne pouvait s'appliquer au type courant des grèves d'occupation et que nous avons dû limiter notre étude à des cas particuliers, c'est au contraire à ce type courant que nous devons nous attacher dans cette deuxième partie. *Les tribunaux administratifs ne pourront condamner l'administration qu'autant que l'application de la loi de 1914 aura été écartée par les tribunaux judiciaires, ou que les qualifications de la loi ne s'appliqueront pas aux faits envisagés.*

CHAPITRE PREMIER

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES DOIVENT-ELLES INTERVENIR DANS LES GRÈVES D'OCCUPATION ?

Un décret du 15 mars 1922 sur l'organisation du service de la gendarmerie classe les grève parmi les « événements ayant une sérieuse importance au point de vue de l'ordre public et nécessitant des mesures spéciales pour maintenir l'ordre ». Peut-on dire que les grèves d'occupation se produisant à l'intérieur de l'entreprise constituent pour l'ordre public une menace moins grave que les grèves antérieures? Certes non, car si l'atteinte à l'ordre public par les grèves normales est une simple éventualité, beaucoup de grèves se sont déroulées dans un calme parfait, les occupations d'usine sont par elles-mêmes une violation de l'ordre, elles constituent un flagrant délit civil. Mais ce délit a revêtu une particulière gravité par suite de son caractère politique à tendance révolutionnaire; il est une atteinte directe évidente à l'ordre public. Ce ne sont pas seulement les chefs d'entreprise qui ont été atteints dans leurs droits, c'est la collectivité toute entière qui est menacée.

Or, porte l'article 19 du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV, « la police administrative, a pour objet le maintien de l'ordre public ». C'est donc au service public de police qu'il appartient de maintenir l'ordre troublé par les grèves d'occupation. Et comme ces troubles sont essentiellement locaux, puisqu'ils se produisent à peu près uniquement dans les communes industrielles et que leurs caractères varient avec les régions et la nature des entreprises, c'est la police municipale qui est intéressée en premier lieu.

Pourtant si, comme en 1936, le mouvement de grève intéresse toute une région et même la nation, la police d'Etat ne peut s'en désintéresser et doit prendre les mesures générales que nécessite la situation. Nous allons donc examiner quel est, en cette matière, le rôle de la police municipale et le rôle de la police générale, et quels moyens sont à leur disposition pour le remplir. Nous en déduirons ce que doit être, en face des grèves d'occupation, leur attitude; ce que doit être, en pareille hypothèse, le fonctionnement normal du service de police.

SECTION I

Quelle doit être l'attitude de la police municipale en face des grèves d'occupation ?

Nous étudierons ici le rôle de la police municipale en matière de trouble public et, ayant montré que l'occupation des lieux du travail constitue un trouble

public; nous en déduirons quel doit être son rôle lors des occupations. Nous examinerons ensuite les moyens qui sont à la disposition du maire pour le remplir.

§ I. — LE RÔLE DE LA POLICE MUNICIPALE
DEVANT UN TROUBLE PUBLIC
ET PARTICULIÈREMENT DEVANT L'OCCUPATION
DES LIEUX DU TRAVAIL

D'après l'article 91 de la loi du 5 avril 1884, « le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale ». Notons dès à présent que le maire agit ici comme représentant de la collectivité communale, il a donc des pouvoirs propres de décision en matière de police et n'est soumis qu'au pouvoir de tutelle du préfet.

L'objet de la police municipale est, selon l'article 97, d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. Suit l'énumération des principales matières que la loi entend viser par ces termes, parmi lesquelles: « le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique... », ces atteintes n'étant pas limitativement énumérées mais comprenant « *tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ».

Que faut-il entendre par « bon ordre » et par « tranquillité publique » ? Le législateur a employé ces deux termes indifféremment, ils désignent la même chose. M. Pierre-Henri TEITGEN écrit (1): « Le bon ordre est fait de deux éléments fondamentaux: *le bon ordre public matériel et la moralité*

(1) *La Police municipale*. Thèse, Nancy, 1934, p. 28.

publique ». Avant d'examiner ces deux éléments du point de vue des grèves d'occupation, il nous faut d'abord déterminer le caractère *public* de ces grèves.

A) *Le caractère « public » des grèves d'occupation*

Nous avons dit souvent déjà que l'occupation des lieux du travail constituait une atteinte à l'ordre public. Mais *l'ordre public* peut être entendu de diverses façons. Ce que nous voulons établir ici, c'est que l'atteinte à l'ordre causée par les occupations est publique au sens de la loi municipale. « Les différents systèmes de relations privées qui ont pour centre la propriété ou le domicile, écrit M. TEITGEN (2), sont soustraits à l'action de la police municipale; leurs désordres internes ne sont pas des désordres publics. Mais faut-il en conclure que l'autorité municipale est sans droit sur les propriétés privées? Evidemment non, car s'il s'y produit des troubles tels qu'ils dépassent leurs limites et leur voisinage immédiat et viennent à *menacer le public, les passants dans la rue, la tranquillité générale* ou l'hygiène collective, le maire peut intervenir, parce qu'alors l'intérêt public est en jeu. »

Si les relations entre employeurs et salariés sont bien des relations privées ayant pour centre la propriété ou le domicile, les troubles que constituent les occupations dépassent manifestement leurs limites et leur voisinage. Lors du mouvement de grève de juin 1936, on a pu voir à maints endroits les grévistes

(2) P.-H. TEITGEN, *op. cit.*, p. 52.

rançonner les voyageurs, procéder à des quêtes accompagnées de menaces, tout cela pour assurer la subsistance de leurs camarades occupant les usines de gré ou de force. Des communes entières vivaient dans l'inquiétude, les atteintes au droit de propriété et à la liberté individuelle se multipliaient et on ne savait où cela s'arrêterait ni quand cela finirait. Un tel désordre est donc susceptible de léser un nombre d'intérêts indéterminés, il est public au sens de la loi de 1884. Toute grève d'occupation revêt le même caractère parce qu'elle constitue une violation flagrante des droits les plus sacrés de l'individu: droit de propriété, liberté du travail, liberté du commerce et de l'industrie, et parce que cette violation peut s'étendre à la façon d'une épidémie, d'une entreprise à l'entreprise voisine, gagnant la rue avec une grande facilité.

B) *Le bon ordre public matériel
et les grèves d'occupation*

Pour que le bon ordre public matériel soit sauvegardé comme l'exige l'article 97 et la jurisprudence, il faut, dit M. TEITGEN: « 1° que la collectivité des habitants ne soit pas atteinte, par des actes individuels ou collectifs, dans la tranquillité à laquelle elle a droit; 2° que le public réuni dans les endroits où il se fait « de grands rassemblements d'hommes » y demeure en état de tranquillité. »

La tranquillité du public, au sens passif du terme, n'est pas sauvegardée lors des grèves d'occupation, car ces grèves sont une atteinte publique à l'exercice

normal et paisible des libertés de chacun, elles menacent tout au moins d'atteindre ces libertés, or la simple menace de désordre trouble la tranquillité publique.

La tranquillité du public, au sens actif du terme, doit être comprise, à l'égard des grèves d'occupation, dans un sens particulier. C'est que le rassemblement des salariés dans l'entreprise n'a pas par lui-même le caractère public que semble exiger la loi qui ne parle que de rassemblements dans les lieux publics. Mais il ne faut pas oublier que l'article 97 n'est qu'énumératif; or, spécialement dans les grandes entreprises, le rassemblement des salariés s'apparente par son importance aux rassemblements qui se font dans les lieux publics, et les travailleurs non partisans de la grève constituent dans ce rassemblement un groupe séparé qui peut être assimilé à un public et mérite d'être protégé au même titre. Cette interprétation est conforme à l'esprit de la loi.

C) La moralité publique et les grèves d'occupation

La moralité publique peut s'entendre ici, à notre avis, dans deux sens: respect des commandements de la loi, respect des principes de la morale publique.

L'occupation des lieux du travail est caractéristique d'un sentiment d'irrespect à l'égard de la légalité. C'est une atteinte publique aux lois en vigueur qui choque tout bon citoyen. C'est peut être là, joint à la menace de désordre matériel qu'elles contiennent, le plus grand trouble public qu'entraînent les grèves

d'occupation. L'ordre public est gravement troublé lorsque les membres d'une société prennent l'habitude de violer impunément les règles qu'elle s'est donnée. Or, le caractère collectif des occupations assure pratiquement l'impunité de leurs auteurs.

Mais la moralité publique, au sens où on l'entend habituellement, peut être aussi atteinte dans de nombreux cas. Cela tient à la promiscuité de femmes, d'hommes, d'adolescents réunis pendant des jours et des nuits, oisifs, dans un lieu où ils ne devraient normalement se réunir que pour travailler. Pendant le mouvement de grève de 1936, les atteintes à la moralité publique ont été assez graves pour nécessiter de la part même des meneurs et des délégués syndicaux, des mesures énergiques.

*
**

Tous les éléments du bon ordre, que l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 impose au maire de sauvegarder au moyen de ses pouvoirs de police, sont donc atteints par l'occupation des lieux du travail. La police municipale à l'obligation de prévenir de tels faits et d'employer tous les moyens à sa disposition pour les faire cesser. Avant d'aborder l'étude de ces moyens, nous devons présenter deux observations relatives à l'autorité administrative qui peut les mettre en action.

C'est le maire, en principe, qui est chargé de la police municipale; mais, aux termes de l'article 99 de la loi de 1884, les pouvoirs qui appartiennent au maire en cette matière ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du

département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la tranquillité publique. Donc, pour quelque raison que ce soit, si le maire n'a pas pris ou n'a pu prendre les mesures à l'effet de prévenir ou d'empêcher les occupations, le préfet peut agir, en vertu de son pouvoir de tutelle, par substitution d'action. La loi ajoute que « ce droit ne pourra être exercé par le préfet ou le sous-préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ».

D'autre part, dans certaines villes, les pouvoirs de police, pour le maintien du bon ordre, ont été enlevés au maire d'une façon permanente. Ces villes sont : Paris, Lyon et leur banlieue, Marseille, Toulon et La Seyne, Nice, Alger, Strasbourg, Metz, Mulhouse, etc... C'est le préfet qui possède dans ces communes les principaux pouvoirs de police attribués normalement au maire. Sauf pour la ville de Paris, dont le service de police a gardé un caractère municipal sous l'autorité du préfet de police, les services de police de ces villes ont été étatisés (3).

§ 2. — LES MOYENS D'ACTION DE LA POLICE MUNICIPALE A L'ÉGARD DES GRÈVES D'OCCUPATION

Les deux principaux procédés par lesquels le maire assure le bon ordre, la sécurité et la tranquillité

(3) Le décret du 30 oct. 1935 institue la police d'Etat dans 161 communes de Seine-et-Oise et 19 de Seine-et-Marne.

publique, sont la réglementation et la coercition. Le maire pourrait certainement prendre un règlement de police interdisant aux ouvriers d'occuper les lieux du travail, mais on ne voit pas pourquoi les salariés respecteraient plus un règlement municipal que la loi, un tel règlement serait tout aussi inefficace. Pratiquement donc, le maire n'a, en face des grèves d'occupation, qu'un seul moyen d'action efficace : l'expulsion des grévistes par la force.

A) *Le maire peut-il employer la coercition
contre les grèves d'occupation?*

« La coercition administrative, dit M. HAURIU (4), consiste à l'emploi direct, par l'autorité administrative, de la force publique ou de la force armée pour obtenir un certain résultat de fait (arrestation, dispersion de rassemblement, expulsion, etc.). le tout pour assurer l'exécution des mesures administratives prises en exécution des lois ou règlements, mais non pas en exécution des décisions de justice » ; or, la coercition administrative constitue une voie extraordinaire, et, dit M. HAURIU : « la voie ordinaire, pour l'exécution forcée des lois et règlements, consiste dans l'intervention du pouvoir judiciaire qui rend sur la question litigieuse un jugement, de telle sorte que l'exécution de la loi ou du règlement se trouve transformée en celle d'un jugement ».

Doit-on en conclure que la police municipale ne doit pas employer la coercition en face des occupa-

(4) *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e édition, p. 578.

tions, sous le prétexte que le maire qui, ayant pris un arrêté ordonnant aux ouvriers d'évacuer l'entreprise, n'a pas été obéi, doit alors se borner à traduire les grévistes devant le Tribunal de simple police pour infraction à cet arrêté ! Mais quelle que soit la rapidité de la procédure devant ce tribunal, elle ne peut être assez grande pour éviter les désordres et les dommages résultant de l'occupation. D'autre part, si le nombre des grévistes est élevé, le nombre des citations, jugements, condamnations sera tel, que l'action de la justice sera ralentie sinon paralysée, et on rencontrera les mêmes difficultés dans l'exécution qu'en matière de responsabilité civile. De plus, le maire ne peut agir en justice contre les grévistes qu'après le fait accompli ; or, le rôle de la police municipale n'est pas seulement de faire cesser les désordres, mais de les prévenir et de les empêcher ; si elle n'a pu le faire, elle doit employer la coercition *quand il y a urgence* (5), sans qu'il soit nécessaire que la justice ait été saisie. Or, l'expulsion des grévistes occupant les lieux du travail est urgente à cause des désordres et des dommages que l'occupation menace de provoquer. Nous verrons par ailleurs (6) que ce caractère d'urgence a été reconnu par les décisions de référé ordonnant l'expulsion. Le maire est donc parfaitement en droit d'employer la coercition pour expulser les grévistes et, si possible, les empêcher d'occuper les entreprises.

(5) TEITGEN, *op. cit.*, p. 332.

(6) Voir troisième partie

B) *Comment le maire met-il en œuvre la coercition?
De quels moyens peut-il disposer
contre les occupations?*

Dès qu'un trouble public lui est signalé, en l'espèce dès qu'il aura eu connaissance qu'une grève d'occupation est imminente ou effective, le maire doit prendre un arrêté interdisant aux ouvriers d'occuper l'entreprise où ils travaillent, ou ordonnant aux grévistes d'évacuer les lieux. Cet arrêté est porté à la connaissance des intéressés. Si néanmoins les ouvriers occupent l'entreprise, ou si les grévistes s'y maintiennent, ils commettent une infraction à un arrêté municipal et, comme il y a urgence à ce que la libre disposition des lieux soit rendue à leur propriétaire, le maire doit les contraindre à les évacuer en employant ses pouvoirs de coercition.

Les pouvoirs de coercition du maire sont très grands. Il a tout d'abord à sa disposition les forces municipales de police, commissaires, agents de police, gardes champêtres, à qui il peut donner des ordres mêmes verbaux. Si ces moyens ne suffisent pas, il peut requérir la force armée: gendarmerie et troupe. Enfin, dans certaines circonstances énumérées par l'article 475, 12°, du Code pénal, parmi lesquels les pillages, le flagrant délit, la clameur publique ou l'exécution judiciaire, les particuliers sont tenus, sur sa réquisition, de lui prêter main-forte.

Les moyens ne manquent donc pas au maire pour empêcher l'occupation ou pour assurer l'expulsion des grévistes. Ce ne sont pas d'ailleurs les seuls

moyens que le maire est tenu d'employer en face de troubles publics. Il résulte de l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, modifié par la loi du 16 avril 1914, que le maire doit prendre *toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de les prévenir ou de les réprimer*. Cette expression ne vise pas seulement les mesures matérielles, mais impose au maire d'user de son autorité morale (7). C'est même, croyons-nous, son premier devoir, et, en face de faits illégaux troublant l'ordre public comme les grèves d'occupation, il doit faire abstraction de ses opinions ou de ses sympathies politiques, son attitude ne doit pas être équivoque.

Tout ce que nous avons dit pour les maires doit s'appliquer au préfet, dans le cas où la police municipale entre dans ses attributions.

CONCLUSION

Les grèves d'occupation sont une atteinte flagrante à l'ordre public; en tant que grèves, elles doivent attirer l'attention du maire; mais le fait de l'occupation trouble en lui-même le bon ordre et la tranquillité publique, et la loi impose au maire d'intervenir pour l'empêcher ou le faire cesser. Le maire, en face d'une accupation, doit donc prendre toutes les

(7) Alger. 19 juin 1901. *D.* 1903-11-293: le maire doit faire usage de son autorité morale.

Cass. 22 juillet 1901. *D.* 1901-1-469: le maire doit se mettre en contact avec la population égarée.

Cass. 30 avril 1907. *D.* 1907-1-240: le maire doit payer courageusement de sa personne.

mesures en son pouvoir : exhortations aux ouvriers pour leur faire comprendre la gravité de leur acte, arrêté municipal leur signifiant l'interdiction d'occuper l'entreprise ou l'ordre de l'évacuer sans délai, enfin, emploi de la force publique pour assurer l'exécution de cet arrêté. Le maire, pour prendre toutes ces mesures, doit aller vite, étant donné l'urgence ; il doit agir dès qu'il a connaissance de la menace ou du fait de l'occupation, soit que le chef d'entreprise l'en ait averti, soit sur toute autre information.

SECTION II

Quelle doit être l'attitude de la police générale en face des grèves d'occupation ?

La police d'Etat a, en face de troubles publics généraux, le même rôle que la police municipale en face de troubles publics locaux. Lors d'un mouvement de grève d'occupation qui intéresse une région ou le pays tout entier, la police d'Etat doit donc intervenir. Mais les moyens d'action qui sont à la disposition du ministre et des préfets ne sont pas les mêmes que ceux qui sont à la disposition du maire.

Le chef de la police d'Etat est le ministre de l'Intérieur, assisté de ses représentants locaux, les préfets. En cas de troubles qui intéressent tout le pays, le ministre doit donner aux préfets des instructions générales dans une circulaire où sont indiqués les moyens propres à faire cesser les troubles existants et à éviter que d'autres surviennent. En cas de mouvement de grèves illégales, par exemple, comme les

grèves d'occupation, le ministre doit charger les préfets de donner aux maires de leurs départements des instructions pour que dans chaque commune l'ordre soit maintenu, et de mettre à leur disposition les forces de police nécessaires.

En tant que chef de la police dans le département, le préfet a le devoir de prendre, pour toutes les communes de ce département ou pour plusieurs d'entre elles, toutes les mesures relatives au maintien de la tranquillité publique. Il doit donc, en cas de grève d'occupation intéressant plusieurs communes, prendre au besoin un arrêté interdisant ce procédé illégal de grève, ou tout au moins donner des instructions aux maires et mettre à leur disposition les forces de police suffisantes pour empêcher ou faire cesser ces troubles.

Nous voyons donc qu'en définitive c'est à la police municipale qu'incombe le soin de maintenir l'ordre dans tous les cas, mais cela ne dispense pas le ministre et les préfets de lui donner les instructions et les forces matérielles nécessaires en vue d'une action générale et efficace.

Si, dans une commune déterminée, le maire n'agit pas, le préfet doit se substituer à lui, après mise en demeure, comme nous l'avons vu (8).

(8) Voir *supra*, p. 152. L'art. 4 du décret-loi du 30 octobre 1935 « portant réorganisation des services de la police administrative » ajoute à l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884 un alinéa ainsi conçu :

« Quand le maintien de l'ordre public sera menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet pourra, par un arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 97 ».

CHAPITRE II

L'INACTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES EN FACE DES GRÈVES D'OCCUPATION CONSTITUE-T-ELLE UNE FAUTE SUSCEPTIBLE D'ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE ?

Nous avons jusqu'ici maintes fois insisté sur le fait que, durant le mouvement de grèves d'occupation de 1936, le pouvoirs publics n'étaient intervenus, ni pour les empêcher, ni pour les faire cesser, donnant ainsi à ce mouvement illégal une apparence d'encouragement grâce auquel il put s'étendre et durer. Ce mouvement constituait pourtant, nous l'avons démontré, une évidente atteinte à l'ordre public.

La police municipale n'a pas agi. Le préfet n'a pas usé de son pouvoir de substitution d'action à l'égard du maire. Certes, ce n'est pour lui qu'un droit, mais, lorsque l'ordre public général est intéressé par un trouble qui atteint la société tout entière, ce droit ne devient-il pas un devoir ?

La police générale, en face de désordres qui intéressent toute la nation, a les mêmes obligations que la police municipale en face des désordres locaux. Le gouvernement devait donc, par la voie de ses repré-

sentants, les préfets, prendre les mesures utiles pour faire cesser les désordres. Or, c'est au contraire sur ses instructions que ni les préfets, ni les maires ne sont intervenus.

Cette inaction générale a-t-elle pu constituer une faute du service de police suffisamment grave pour entraîner la responsabilité de la puissance publique à raison des dommages causés par les grèves d'occupation? Les autorités administratives n'ont-elles pas, en face des troubles publics, d'autres devoirs que celui d'utiliser leurs pouvoirs de police? Nous allons chercher les réponses à ces deux questions.

§ 1. — L'INACTION DES SERVICES DE POLICE
EN FACE DES GRÈVES D'OCCUPATION
CONSTITUE-T-ELLE LA FAUTE LOURDE, INEXCUSABLE
QU'EXIGE LE CONSEIL D'ETAT?

Il s'agit ici de savoir si l'employeur, ou l'ouvrier, victimes des dommages causés par l'occupation des lieux du travail, peuvent en obtenir la réparation à raison de la faute des services de police. Nous avons vu que ces services avaient le devoir d'intervenir, leur inaction constitue donc, à première vue, une faute; mais cette faute est-elle assez grave pour engager la responsabilité de la puissance publique? Cela revient à se demander, comme nous allons le faire, quels sont les motifs de l'inaction de la police municipale, les motifs de l'inaction de la police générale et si ces motifs peuvent excuser l'abstention du service de police.

A) *Les motifs de l'inaction de la police municipale*

Le maire peut avoir cinq motifs de ne pas agir contre les occupations :

1° Dans les communes où la population est en majorité ouvrière, le maire peut craindre, en faisant évacuer les usines par la force, de perdre la sympathie des travailleurs qui sont aussi ses électeurs. Ce motif n'est pas valable, le maire doit faire abstraction de son intérêt personnel et ne servir que l'intérêt général ; or, l'intérêt général ne peut être un intérêt électoral.

2° Le maire peut invoquer le caractère privé des grèves d'occupation, estimant que l'action de la police municipale ne doit s'exercer que dans les lieux publics. Nous avons montré que les grèves d'occupation troublaient l'ordre public ; or, le maintien de l'ordre public est d'intérêt général, et l'intérêt général prime l'intérêt particulier des propriétaires. Cet intérêt particulier ne peut même pas être invoqué en la matière, puisque la plupart des chefs d'entreprise font appel au maire en cas d'occupation, lui signalant le désordre dont ils sont victimes et déclinant toute responsabilité pour ses conséquences dommageables. On peut d'ailleurs citer de nombreux exemples d'intervention du maire dans les propriétés privées, notamment au nom de la police, de la salubrité. Ce motif ne peut donc excuser l'inaction du maire.

3° Particulièrement dans les petites communes, le maire pourrait invoquer l'insuffisance des moyens de police à sa disposition pour justifier un retard dans

l'évacuation. Il est certain que lorsque le maire ne dispose que d'un garde champêtre ou d'un très petit nombre d'agents, il ne peut songer à faire évacuer par ce moyen des entreprises d'une certaine importance; d'ailleurs tout le personnel de police est alors nécessaire pour maintenir l'ordre dans la rue. Sans doute, dira-t-on, le maire peut requérir la gendarmerie, la troupe; mais la brigade de gendarmerie voisine peut être trop faible aussi, la garnison la plus proche trop éloignée pour agir en temps utile. Le maire, dans de petites communes, ne pourra non plus requérir, le plus souvent, l'aide des particuliers, puisque les habitants de la commune peuvent être, en majorité, précisément les salariés qui occupent l'entreprise. Ce motif ne sera valable que dans les petites communes; il ne peut en tous cas dispenser le maire de demander au préfet des forces de police supérieures. Il pourra donc justifier un retard dans l'évacuation, mais non le refus d'intervenir total et prolongé. Les juges apprécieront, d'après les circonstances de fait, la vraisemblance d'un tel motif.

4° Un quatrième motif peut être tiré de la crainte du maire de provoquer la condamnation de la commune par application de la loi du 16 avril 1914. Cette loi ne met à la charge de la commune que les conséquences des désordres matériels. Or, le désordre qui résulte de l'occupation a été, en 1936, dans la majeure partie des cas, surtout un désordre moral: la déobéissance flagrante aux lois. Sans doute il peut en découler, dans l'avenir, des désordres matériels graves, mais ce n'est qu'une éventualité. Au contraire,

le désordre qui résulterait de l'évacuation serait, dans de nombreux cas, comme nous le verrons, matériel et inévitable. Or, le maire est porté en face de deux désordres possibles, dont l'un est éventuel et l'autre actuel, à éviter le désordre actuel et à se désintéresser du désordre éventuel. Cela tient à la tendance générale qui fait préférer l'ordre actuel à l'ordre futur, comme est préférée la richesse actuelle à la richesse future. Ainsi le maire, en n'évacuant pas les entreprises, peut penser éviter que soit intenté l'action contre la commune prévue par la loi du 16 avril 1914. En effet, cette loi ne s'applique pas au type courant d'occupation, mais elle s'appliquerait aux désordres provenant de l'évacuation : les dégâts et les dommages qui en résulteraient, qu'ils soient causés par les grévistes ou par les forces de police, seraient mis à la charge de la commune. Le motif qui pousse le maire à ne pas agir peut donc fort bien être d'éviter à la commune cette charge. Un tel motif ne serait pas valable car, d'une part, ce qui doit motiver l'attitude du maire, c'est la gravité du désordre et non sa matérialité, d'autre part le maire doit placer l'intérêt général avant les intérêts pécuniaires particuliers de la collectivité communale.

5° Mais le motif le plus important, celui qui pourra être le plus généralement invoqué, est le motif tiré de l'ordre public même. Entre deux maux, dit-on, il faut choisir le moindre ; entre deux menaces de désordres graves, le maire peut légitimement hésiter et on ne peut critiquer la solution qu'il choisit sans porter atteinte à son pouvoir discrétionnaire. Or, si

l'occupation des lieux du travail constitue un désordre, il est hors de doute que leur évacuation provoquerait d'autres désordres. Dans les grandes entreprises notamment qui occupent des centaines, des milliers de salariés, l'expulsion est très difficile; si les occupants résistent, des forces de police considérables deviennent nécessaires et il peut en résulter une véritable bataille rangée.

Le maire peut alors estimer que les désordres qu'entraîneraient l'expulsion seraient plus graves que le désordre que constitue l'occupation, et décider dès lors qu'il doit s'abstenir de faire procéder à cette expulsion.

Or il jouit, selon la loi municipale, de la liberté discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir. Ainsi il peut légalement ne pas agir toutes les fois qu'il estime qu'une telle attitude présente des avantages, qu'elle est opportune. Et le tribunal administratif doit respecter l'appréciation que fait le maire des opportunités, puisque cette appréciation est discrétionnaire.

Mais nous avons dit que le juge, tout en respectant la liberté discrétionnaire des administrations publiques, veille à ce qu'elles n'abusent pas de cette liberté; il considère que leur abstention constitue une faute, en dépit de la liberté discrétionnaire dont elles jouissent à ce sujet, lorsqu'elle résulte de leur négligence ou de leur connivence avec les auteurs du désordre, et non pas d'un motif d'opportunité générale. Il s'en suit que le juge administratif se croit un droit non pas sans doute d'apprécier *la valeur* des

motifs d'opportunités allégués par l'administration pour justifier son abstention, mais tout au moins *l'existence* de ce motif.

Dès lors, en l'hypothèse qui nous occupe, lorsque le maire justifiera devant la juridiction administrative son refus de procéder à l'expulsion des grévistes par la crainte des désordres graves qu'elle aurait provoqué, le juge ne recherche pas s'il a eu raison de préférer le désordre que constitue l'occupation aux désordres qui auraient résulté de l'expulsion; il se bornera à rechercher si, en fait, ces derniers désordres pouvaient être redoutés avec quelque vraisemblance. S'il reconnaît que l'expulsion aurait vraisemblablement provoqué des désordres, l'abstention du maire ne pourra pas engager la responsabilité de la commune. S'il estime au contraire que de tels désordres n'étaient pas à redouter, il condamnera la commune à réparer les conséquences de l'abstention du maire.

La question qui se pose alors est de savoir comment le juge administratif appréciera la vraisemblance de la menace de troubles invoquée par le maire.

Pour que ce motif soit valable, il faut deux conditions: que l'entreprise considérée emploie un nombre important de salariés, et que les salariés occupant aient manifestement l'intention de résister.

L'importance de l'entreprise est une question de fait qui doit s'apprécier surtout d'après la disposition des locaux et d'après le genre d'industrie qui y est exercé. L'intention de résister de la part des occu-

pants résulte du caractère plus ou moins haineux, violent, revendicatif de la grève. S'il s'agit pas exemple d'une grève ayant pour seul but de renforcer l'action des travailleurs d'autres entreprises, d'une grève de solidarité, l'évacuation sera beaucoup plus facilement obtenue, semble-t-il, que si les salariés revendiquent pour eux-mêmes une amélioration nécessaire de leur condition. Si donc les juges estiment, qu'étant donnée la faible importance de l'entreprise en grève et la disposition d'esprit des travailleurs, l'évacuation se serait effectuée sans aucun désordre, selon toute vraisemblance, ils doivent écarter ce motif et, à défaut d'autres motifs vraisemblables, déclarer que le maire a commis une faute lourde en n'intervenant pas.

Précisons toutefois (1) qu'aucun motif d'opportunité ne peut légitimement dispenser le maire de prendre les mesures qu'appelle *une menace certaine de danger grave*, car l'intérêt général exige avant tout la suppression de ces désordres, et la police commet alors en s'abstenant une faute qui engage la responsabilité de la commune. Si donc on admet que l'occupation des lieux du travail constitue une telle menace, on devrait dire qu'en aucun cas la police municipale n'est excusable de ne pas agir. Mais, à notre avis, l'occupation ne rentre pas dans cette hypothèse, si elle est une menace de danger grave, nous l'avons démontré, cette menace n'est pas *certaine*. Il se peut, en effet, que, la grève terminée, les esprits se calment, que les salariés ne recourent plus dans l'avenir à ce moyen

(1) Voir *supra*, p. 138.

illégal. Nous croyons donc que l'inaction du maire peut être justifiée par un motif d'opportunité.

En résumé, si les moyens que le maire pouvait employer pour empêcher l'occupation ou pour évacuer l'entreprise étaient manifestement disproportionnés à l'importance du désordre, le retard mis par la police municipale à agir peut être excusé. Si d'autres désordres auraient manifestement résulté des mesures nécessaires pour empêcher l'occupation ou pour évacuer l'entreprise, l'inaction de la police municipale ne peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de ce service. Mais s'il résulte des circonstances qu'aucun motif de ce genre n'a pu être la cause de l'inaction du maire, les victimes des dommages peuvent obtenir réparation en invoquant la faute lourde du service public. C'est la solution qui est conforme à l'état actuel de la jurisprudence administrative.

Notons que dans les communes où certains pouvoirs de police ont été enlevés au maire pour être confiés au préfet, le service de police a gardé son caractère local, municipal. Sa faute doit donc être appréciée dans les mêmes conditions.

B) *Les motifs de l'inaction de la police générale*

Lorsqu'il s'agit de mouvement de grèves d'occupation qui dépassent le cadre de la commune, qui intéressent une région toute entière, ou même la nation comme en 1936, nous avons vu que la police d'Etat doit maintenir l'ordre public général comme la police

municipale doit maintenir l'ordre local. Le ministre de l'Intérieur doit, dans ces cas, prendre toutes les mesures générales nécessaires, adresser aux préfets, ses représentants locaux, une circulaire les chargeant de donner aux maires des instructions, de mettre à leur disposition des forces de police que nécessite le maintien de l'ordre. Si le ministre n'agit pas, s'il donne au contraire aux préfets des instructions pour que ceux-ci n'interviennent pas, cette attitude ne peut-elle, dans le cas qui nous intéresse, constituer une faute du service de police d'Etat susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique? La solution est la même que pour la police municipale.

Le ministre peut avoir deux motifs d'opportunité pour ne pas agir :

1° Un motif d'opportunité politique peut être tiré des circonstances et de l'opinion présumée de la majorité des citoyens. Ce motif ne peut être invoqué, il peut sans doute dégager la responsabilité du ministre devant les Chambres, il ne peut dégager la responsabilité de la puissance publique pour les dommages que l'inaction de la police a causés aux citoyens.

2° Un motif peut être tiré de l'ordre public. Le ministre a, comme le maire, un pouvoir discrétionnaire pour déterminer, de deux désordres, lequel doit être évité. Quand il allèguera avec quelque vraisemblance qu'il avait un motif d'opportunité d'agir comme il a fait, aucune faute ne pourra être relevée à sa charge comme susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Il a donc le pouvoir discrétionnaire de s'abstenir en face de troubles, comme les grèves

d'occupation, s'il est manifeste que les mesures prises pour les empêcher provoqueraient d'autres troubles généraux.

Rappelons que c'est toujours la police municipale qui doit en premier lieu maintenir l'ordre. C'est seulement dans le cas où la commune aura pu dégager sa responsabilité qu'on pourra rechercher utilement s'il y a faute lourde de la police d'Etat. Ainsi une faute lourde de la police d'Etat ne pourra être relevée que quand le maire aura prouvé que c'est sur l'ordre du préfet ou du ministre qu'il n'a pas agi, ou que, n'ayant en son pouvoir que des moyens insuffisants pour empêcher une occupation imminente ou pour procéder à une expulsion il aura, en vain, fait appel aux pouvoirs et à l'autorité du préfet. Tout dépendra en définitive de l'appréciation des circonstances de fait par les juges administratifs.

§ 2. — LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES N'ONT-ELLES PAS, EN FACE DES GRÈVES D'OCCUPATION, D'AUTRES DEVOIRS QUE CELUI D'UTILISER LEURS POUVOIRS DE POLICE?

Nous n'avons envisagé jusqu'ici que le fonctionnement du service de police en face d'un trouble public déterminé. Mais au-dessus du fonctionnement quasi mécanique d'un service, déclenché par une situation de fait, au-dessus même du fonctionnement de tous les services publics, il est une règle qui reflète la raison d'être de l'administration : *le rôle primordial de l'administration est d'assurer l'exécution des lois,*

toute son action doit tendre à empêcher les violations des lois, à protéger les droits qu'elles reconnaissent et protègent.

Les autorités administratives supérieures, comme les maires, les préfets, les ministres, qui ont sous leurs ordres plusieurs services et disposent par surcroît d'une autorité morale certaine, doivent donc faire converger tous leurs efforts vers ce but unique : l'exécution des lois. Ainsi, en face d'un trouble public comme les occupations d'usines, le service directement mis en cause est le service de police parce que son but particulier est le maintien de l'ordre public. Mais en occupant les usines les salariés ont violé la loi ; ce faisant ils n'ont donc pas mis en cause uniquement un des compartiments de l'action administrative qu'est l'action de la police, mais toute l'action administrative (2).

Ainsi lorsque les autorités administratives ont dégagé leur responsabilité en face des grèves d'occupation en invoquant, pour excuser l'abstention des services de police dont ils ont la charge, des raisons d'opportunité, elles n'ont dégagé qu'une partie de leur responsabilité. Et même au regard du seul service de police elles ont pu seulement excuser le fait que la force publique n'a pas été mise en œuvre ; or il est un moyen d'action de la police autre que l'emploi effectif de la force, c'est la menace d'employer la force ; ce moyen n'est certes pas négligeable, la

(2) Ainsi la loi municipale restreint la responsabilité de la commune lorsque la municipalité a pris « *toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de réprimer les troubles* » (art. 108). Il est certain que la loi n'entend pas par là uniquement les mesures de police.

peur du gendrame est un des éléments principaux du maintien de l'ordre. Nous pouvons donc affirmer que lorsqu'un gouvernement proclame bien haut qu'il n'emploiera pas la force publique contre les auteurs d'un désordre évident que sont les occupations d'usines, il engage par là même la responsabilité de l'administration, car ce faisant il renonce sans aucun motif légitime à un des moyens d'action les plus efficaces qu'il tient de ses pouvoirs de police. La même attitude d'un maire qui peut directement mettre en œuvre d'importantes forces de police, c'est le cas des maires de villes d'une certaine importance, engage pour les mêmes raisons la responsabilité de la commune.

Mais la responsabilité des autorités administratives peut encore être engagée sans qu'il soit nécessaire de considérer en aucune façon leurs pouvoirs de police. A supposer même que ces autorités soient démunies de tout pouvoir de police, cela ne les empêche nullement de se montrer hostile à toute violation de la loi. Le maire, le préfet, le ministre parce qu'ils sont connus de tous leurs administrés, parce qu'ils occupent une situation « en vue », parce qu'ils ont été choisis ou élus, jouissent d'une présomption de capacité, d'intelligence qui leur confèrent une autorité morale certaine qui est un élément de leur pouvoir d'administrer. Si donc ils n'emploient pas leur autorité morale pour blâmer des faits d'une flagrante illégalité comme les occupations d'usines, ils agissent en mauvais administrateurs et leur attitude engage la responsabilité de la puissance publique. Et il ne

suffit pas, croyons-nous, de déclarer que les occupations sont illégales, si on s'efforce de les justifier par ailleurs; ils faut les flétrir d'autant plus qu'on sait que la force publique ne pourra être employée. Pour le maire particulièrement, l'article 108 de la loi municipale reconnaît que son inertie en face de troubles ou d'émeutes aggrave la responsabilité de la commune, et la jurisprudence entend bien que la loi ne nomme pas inertie le seul fait de n'avoir pas mis en œuvre les forces de police, mais bien encore de n'avoir pas employé l'autorité morale dont il dispose. Les autorités administratives commettent donc bien une faute en ne blâmant pas les occupations et une faute qui est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration.

Une autre faute plus grave encore peut être relevée contre les autorités administratives au cours des grèves d'occupation: c'est la connivence de ces autorités avec les auteurs des troubles. Si le maire ou le ministre commettent une faute en ne blâmant pas les occupations, à plus forte raison en commettent-ils une en s'alliant avec leurs auteurs. En face de troubles publics graves, les sentiments, les opinions personnels du maire ou du ministre doivent faire place au sentiment de leur devoir et leur devoir primordial est de maintenir ou de rétablir l'ordre en toute circonstance. S'ils séparent nettement en eux-mêmes leur personnalité et leur qualité d'autorité administrative, les auteurs des troubles, comme d'ailleurs les administrés qui en sont les victimes, ne font pas la même distinction; pour eux M. X..., ministre, n'est

jamais uniquement M. X..., il est toujours aussi et surtout : le ministre ; M. Y..., maire, n'est jamais uniquement M. Y..., il est aussi et surtout : le maire. Lorsque M. Y..., maire, encourage les ouvriers à faire grève et à occuper l'usine, encourage les grévistes à continuer leur action illégale, autorise les quêtes en leur faveur, leur accorde des subventions plus ou moins déguisées sur le budget communal, il commet une faute grave qui n'est pas complètement détachable de sa fonction et qui n'engage pas uniquement sa responsabilité personnelle mais bien aussi la responsabilité de la commune. Pour le maire particulièrement, l'article 108 de la loi municipale n'aggrave pas seulement la responsabilité de la commune pour inertie de la municipalité, mais encore pour connivence avec les émeutiers. Cette disposition vient à l'appui de notre thèse.

La responsabilité de l'administration peut donc être engagée à l'occasion des grèves d'occupation, sinon du fait de l'abstention des services de police à leur égard, du moins du fait de l'inertie ou de la connivence des autorités locales avec les auteurs de ces troubles. Mais la mise en œuvre de cette responsabilité particulière fera l'objet de deux difficultés : difficulté de prouver la faute des autorités administratives, spécialement la faute du ministre, difficulté de rattacher directement les dommages subis à la faute du ministre aussi bien que du maire.

La preuve de la faute du maire est relativement facile. En effet, le maire est en relation directe avec ses administrés, il se mêle à eux, leur parle, et la

victime d'une occupation pourra aisément rapporter quelle a été l'attitude particulière du maire au cours de l'occupation qui lui a causé un préjudice; il pourra dire par exemple que le maire a circulé au milieu des grévistes sans leur manifester aucune réprobation, ou même qu'il les a encouragés; qu'avant la grève même, au cours d'une réunion ou dans d'autres circonstances, il avait exhorté les salariés à occuper l'entreprise; il pourra dire encore que les grévistes ont quêté dans la commune munis d'une autorisation du maire, etc..., tous faits dont la preuve sera assez facile à faire. Au contraire, la preuve de la faute du ministre sera très difficile, car son attitude se manifeste en cette hypothèse par des discours généraux qui s'adressent à l'ensemble du pays et sont tout au plus susceptibles d'engager la responsabilité politique de leur auteur.

Mais même en admettant que la faute d'un ministre ou d'un maire ait été prouvée et qu'il ait été reconnu qu'elle engageait la responsabilité de l'administration, il faudra encore que la victime de l'occupation prouve que les dommages pour lesquels elle réclame réparation résultent directement de cette faute; or cette preuve fera l'objet de grandes difficultés. En effet, il est hors de doute qu'en encourageant les salariés à se mettre en grève en occupant les entreprises, en les aidant à prolonger la grève, en les soutenant dans leur action illégale, les autorités administratives provoquent de nombreuses occupations et prolongent leur durée. Mais il est impossible dans une occupation donnée de distinguer, parmi les nombreux élé-

ments qui l'ont provoquée, l'influence particulière de l'attitude des autorités, car on ne pourra jamais affirmer que, sans cette attitude, l'occupation n'aurait certainement pas eu lieu, qu'elle aurait eu certainement une moindre durée. Il faudrait donc aussi déterminer l'influence de l'état d'esprit des salariés, de la nécessité plus ou moins grande de leurs revendications, de l'attitude plus ou moins conciliante, plus ou moins intransigeante du chef d'entreprise, des pressions politiques ou syndicales, etc... C'est seulement lorsque toutes ces influences auraient été reconnues insuffisantes pour expliquer à elles seules l'occupation, qu'on pourrait en faire reposer l'entière responsabilité sur l'administration; sinon il faudrait procéder à un partage très délicat, à peu près impossible, des influences et des responsabilités. En définitive, la victime de l'occupation ne pourra à peu près jamais prouver que les dommages qu'elle lui ont causés procèdent directement de l'attitude fautive des autorités.

La responsabilité de l'administration, à raison d'une faute autre que l'abstention des services de police, ne pourra donc être que très rarement reconnue à l'occasion des grèves d'occupation, comme susceptible de justifier l'octroi d'une indemnité aux victimes de ces grèves. Il faudrait pour cela que les autorités administratives aient directement provoqué la grève d'occupation ou que, en les appuyant, elles aient manifestement été causes du prolongement de cette situation illégale.

CONCLUSION

L'inaction des autorités administratives en face des grèves d'occupation constitue donc une faute dans tous les cas, mais cette faute ne peut que très rarement donner lieu à l'octroi d'une indemnité aux victimes de ces grèves, car :

1° La faute que pourrait constituer l'abstention des services de police ne pourra le plus souvent être retenue par le juge administratif parce que l'administration justifiera cette abstention en affirmant qu'elle a jugé opportun d'éviter les graves désordres qu'aurait provoqué l'expulsion des occupants. Or, comme les autorités administratives jouissent d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir, le juge s'inclinera devant cette appréciation des opportunités, faite par l'administration, tant du moins qu'il ne sera pas évident qu'elle a, en l'espèce, abusé de sa liberté d'inaction.

2° La faute des autorités administratives que pourrait constituer une attitude favorable aux grèves d'occupation est sans doute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration, mais il est à peu près impossible de mettre en œuvre cette responsabilité par suite principalement de la difficulté de rattacher directement les dommages subis à la faute invoquée.

La théorie de la faute ne pouvant nous apporter de solution satisfaisante, il nous faut faire appel à la théorie du risque.

CHAPITRE III

NE PEUT-ON OBTENIR DES JUGES ADMINISTRATIFS LA RÉPARATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES GRÈVES D'OCCUPATION, PAR APPLICATION DE LA THÉORIE DU RISQUE ?

En principe la responsabilité de la puissance publique ne peut être engagée qu'en vertu d'une faute des services publics. Mais quelle que soit la souplesse de la théorie de la faute élaborée par le Conseil d'Etat, il arrive qu'elle ne permette pas d'accorder à la victime d'un dommage la réparation à laquelle elle aurait droit en équité pour ce motif, qu'en l'espèce, le dommage dont il s'agit n'a pas été causé par une faute de l'administration. Pour éviter ce résultat lorsqu'il choquerait gravement l'équité, le Conseil d'Etat fait souvent appel à la théorie du risque. Il admet qu'à côté de la responsabilité pour faute de l'administration, il existe en Droit administratif une responsabilité subsidiaire basée sur le risque qu'il peut mettre en jeu, quand l'équité l'exige, pour parer aux insuffisances du système de la faute.

L'existence d'une responsabilité pour risque à la charge des administrations publiques présente un

deuxième intérêt pour le juge administratif, elle lui permet d'accorder une réparation à l'administré victime de l'action administrative dans des hypothèses où il lui serait très difficile de baser cette réparation sur la constatation d'une faute de l'administration, soit parce qu'il s'agit d'une matière dans laquelle il doit respecter la liberté discrétionnaire de l'administration, soit parce qu'il s'agit d'un acte administratif intimement lié à l'action gouvernementale. Le Conseil d'Etat pourrait très difficilement en pareille matière déclarer l'administration en faute; il tient pourtant à accorder une indemnité à la victime, il esquivé dès lors toute difficulté en faisant appel à la théorie du risque.

Comment se justifie la responsabilité pour risque mise de cette façon à la charge de l'administration publique? Elle doit être déduite, selon la doctrine, du principe de l'égalité des administrés devant les charges publiques. Aux termes de ce principe, qui est l'une des règles fondamentales de notre Droit public général, les charges publiques, et par conséquent les inconvénients de toute sorte qui peuvent résulter du fonctionnement ou du non fonctionnement des services publics, doivent être également répartis entre tous les administrés. Dès lors, lorsque le fonctionnement ou l'abstention d'un service public, décidé par l'administration dans l'intérêt général a causé un dommage grave à *un* administré seulement, il faut allouer à cet administré une indemnité, même si l'opération administrative ne contient aucune faute. Sinon on aboutirait à mettre à la charge d'*un* administré

seulement la conséquence d'une opération administrative qui a profité à la communauté, et donc à violer au détriment de cet administré le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. En lui allouant au contraire une indemnité que l'on fondera sur la responsabilité pour risque de l'administration, on aboutira, puisque cette indemnité sera payée au moyen de l'impôt, à répartir le coût de l'opération sur l'ensemble des citoyens et par conséquent à rétablir l'égalité de tous les intéressés devant les charges publiques.

La question que nous aurons à résoudre se pose donc de la manière suivante: lorsque l'administration aura cru devoir tolérer une occupation d'usine et lorsqu'elle aura échappé aux poursuites dirigées de ce fait contre elle sur la base de la faute de service, en plaissant que l'abstention de ses services de police n'a pas constitué une faute parce qu'elle lui a été dictée par le souci de sauvegarder les intérêts généraux supérieurs, ne pourra-t-elle pas cependant être condamnée à allouer une indemnité à l'industriel ou à l'ouvrier, victime de cette abstention, au titre de la responsabilité pour risque et du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques? La victime de l'occupation ne pourra-t-elle pas plaider, en d'autres termes, qu'il n'est pas juste qu'elle subisse seule les conséquences d'une abstention de la police puisque cette abstention a été décidée dans l'intérêt de tous et que, selon les dires mêmes de l'administration, elle a profité à tous? C'est la première question que nous aurons à résoudre.

Mais le problème peut encore être posé en des termes différents: la loi de 1914, dont nous avons retracé précédemment la genèse et dont nous avons défini le contenu, rend la commune et l'Etat responsables de tous les dommages causés par les troubles et les émeutes et cela en dehors de toute faute commise par leurs services. Leur responsabilité est en l'espèce fondée sur le risque social selon les termes mêmes de l'article 108 nouveau de la loi du 5 avril 1884.

Or, le risque social dont il s'agit ici diffère évidemment du risque qu'invoque la jurisprudence du Conseil d'Etat dont nous venons de parler. Lorsque cette jurisprudence parle de la responsabilité pour risque des administrations publiques, elle fait en réalité appel à l'obligation qui pèse sur ces administrations de réparer les dommages qu'elle cause, même en dehors de toute faute, lorsque ces dommages sont tels qu'ils portent atteinte au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Lorsque la loi de 1914 met à la charge de l'Etat les dommages causés par les émeutes, et cela en vertu du risque social, elle pose un principe nouveau qui ne peut être considéré comme l'application du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. On ne peut, en effet, soutenir que l'émeute constitue une charge publique dont les conséquences dommageables doivent être réparties par l'autorité publique entre tous les citoyens. En réalité, dans l'esprit du législateur de 1914, l'autorité publique doit être responsable de ces troubles parce qu'elle est responsable

du maintien de l'ordre. Si donc une émeute menace, l'administration, qui dispose de tous les moyens pour l'empêcher, doit utiliser tous ces moyens et l'empêcher. Si elle ne le fait pas, si elle tolère ou si elle subit le trouble, elle doit alors tout au moins rétablir l'ordre après coup en réparant par l'octroi d'une indemnité les dommages qu'elle n'a pu prévenir par l'emploi de la coercition.

Le risque social qui, d'après la loi de 1914, fonde la responsabilité de l'Etat en matière de trouble ou d'émeute, est donc tout simplement l'expression de cette idée qu'en pareille matière l'Etat doit être jugé sur les résultats de son action, sa responsabilité automatique devant être la conséquence directe de ses pouvoirs de gouvernement. Dès lors, nous aurons à nous poser ici une seconde question.

A supposer qu'un industriel victime d'une occupation ne puisse pas obtenir que l'administration soit condamnée à lui allouer des dommages-intérêts, ni par application de la théorie de la faute de service, ni par application de la responsabilité pour risque que le Conseil d'Etat a déduit du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, aura-t-il l'ultime ressource de demander au Conseil d'Etat une indemnité fondée non pas sur la lettre mais sur l'esprit de la loi de 1914? Plus précisément, pourra-t-il soutenir devant la juridiction administrative qu'en tout état de cause l'administration est responsable du dommage qu'il a subi du fait de l'occupation, pour ce motif qu'étant chargé de l'ordre public elle est automatiquement responsable des dommages causés par

les désordres, le principe général de sa responsabilité automatique en pareille matière devant être déduit de la loi de 1914 qui l'aurait alors consacré en l'appliquant aux relations qu'elle régit ?

§ 1. — L'ÉTAT ACTUEL DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE NE PERMET PAS D'AFFIRMER QUE LES VICTIMES DES GRÈVES D'OCCUPATION OBTIENDRONT UNE INDEMNITÉ PAR APPLICATION DE LA THÉORIE DU RISQUE.

L'industriel ou l'ouvrier victimes d'une occupation de l'entreprise par les salariés en grève tolérée par l'administration, et qui ne peuvent obtenir réparation des préjudices qui leur ont été ainsi imposés en invoquant la faute des services de police que constitue leur abstention en face de ces troubles, ne sont pas pour cela démunis de tout moyen pour faire aboutir leur action. Il leur est encore possible d'invoquer le principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques en soutenant que cette égalité a été rompue à leur détriment. Ce principe, qui est à la base de la théorie du risque, telle que l'applique le juge administratif, est une extension du principe de l'égalité devant l'impôt posé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme (1) : le juge considère que quand l'administration impose à un seul administré un sacrifice *exceptionnel*, sans contre-

(1) « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

partie pour lui, alors que l'opération profite à tous, elle lui doit réparation.

Les victimes des grèves d'occupation peuvent invoquer ce principe car il est hors de doute qu'elles se sont vues imposer un sacrifice exceptionnel. En effet, l'administration leur a refusé la protection de la loi sur laquelle ils étaient en droit de compter. Pour ne pas étendre les désordres, pour qu'ils n'atteignent pas d'autres citoyens, on en a laissé aux seuls chefs d'entreprise et à quelques salariés toute la charge, sans qu'un profit vienne la compenser en quoi que ce soit. Réparation leur est donc due sans qu'il leur soit nécessaire d'appuyer leur demande sur une faute quelconque de l'administration. Certes, si une faute lourde peut être relevée à sa charge, c'est sur la faute que sera basée la réparation. Mais si le juge administratif estime que de justes motifs d'opportunité ont pu être à la base de l'inaction dommageable de l'administration, cela ne prive pas l'administré de bénéficier de l'application de la théorie du risque.

Rappelons ici que la responsabilité sans faute de l'administration, responsabilité basée sur le principe de l'égalité de tous les administrés devant les charges publiques, a été reconnue maintes fois par le Conseil d'Etat. Sans doute ce n'est que très exceptionnellement que le mot *risque* est formellement utilisé par les arrêts, cependant c'est bien la théorie du risque que la haute juridiction applique lorsque, en utilisant la théorie de la faute, elle ne peut satisfaire l'équité. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est bien affirmée en ce sens dans plusieurs domaines, surtout depuis la

fin du XIX^e siècle. L'arrêt Cames reconnut le 21 juin 1895 (2) la responsabilité de la puissance publique, sans faute de l'administration, dans le cas d'accidents du travail survenus dans les établissements de l'Etat. L'arrêt Regnault-Desroziers du 28 mars 1919 (3), suivi d'autres décisions semblables, accorda une indemnité lors de l'explosion d'un fort à raison des dommages causés par cette explosion aux propriétés voisines, édifiant ainsi la théorie du risque exceptionnel de voisinage. Enfin, dans des circonstances que se rapprochent beaucoup de celles des occupations d'usines, le Conseil d'Etat affirma dans l'arrêt Couitéas du 30 novembre 1923 (4) le droit à l'indemnité d'un administré, qui s'était vu imposer par l'administration, dans l'intérêt général, un préjudice anormal résultant d'une dérogation aux lois sur la protection desquelles cet administré pouvait compter. Rappelons brièvement les circonstances de cet arrêt : le Conseil d'Etat devait dire si un colon établi en Tunisie, qui se voyait opposer le refus persistant de l'administration de lui prêter main-forte pour assurer l'expulsion d'indigènes occupant son domaine, bien qu'un jugement d'expulsion ait été rendu en sa faveur, était fondé à obtenir de l'Etat une indemnité pour le préjudice subi par lui du fait de cette abstention. Le Conseil d'Etat reconnut d'abord qu'aucune faute ne pouvait être reprochée à l'administration, le gouvernement n'ayant fait qu'user des pouvoirs qui lui sont

(2) S. 1897-III-33, note HAURIOU.

(3) S. 1919-III-25, note HAURIOU. — C. E., 26 mars 1920, C^o P.-L.-M., *Rec.*, p. 354. — C. E., 21 mai 1920, Colas, *R.D.P.* 1920, p. 406.

(4) S. 1923-III-57, note HAURIOU.

conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Cependant il accorda l'indemnité demandée, considérant que le préjudice ainsi imposé à l'administré était exceptionnel et anormal; anormal dans sa cause, car le refus d'exécuter un jugement ne peut être de la part de l'administration qu'une attitude exceptionnelle; anormal dans son importance, car le refus de l'administration en l'espèce n'était pas seulement temporaire, mais persistant et définitif. Malgré ces limitations, dont nous préciserons la portée et la nécessité, il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat a affirmé, en trois domaines différents, par l'arrêt Cames, par l'arrêt Regnault-Desroziers, par l'arrêt Couitéas, le droit pour un administré à une indemnité lorsque l'administration a rompu à son détriment, et sans avoir commis de faute, le principe de l'égalité devant les charges publiques.

Pourtant, chaque fois que le Conseil d'Etat applique ce principe, il prend soin de limiter soigneusement cette application à l'espèce en cause; il évite les formules générales qui pourraient le lier dans l'avenir; nous en avons vu un exemple dans l'arrêt Couitéas. En effet, une application sans limite du principe de l'égalité devant les charges publiques serait fort dangereuse. Il est de la nature de l'action administrative de causer dans l'intérêt général des préjudices qui, *normalement* doivent rester à la charge de l'administré. Aussi le Conseil d'Etat apporte-t-il une limitation à l'application du principe: le préjudice doit avoir dépassé les inconvénients *normaux* que cet administré peut attendre de l'action administrative:

cette limitation s'analyse, comme nous l'avons vu dans l'arrêt Couitéas, en une double condition : le préjudice doit avoir été *anormal* dans sa cause, *anormal* dans son importance ; lorsque cette double condition sera remplie, il n'y aura plus aucun obstacle pour accorder l'indemnité.

Ayant démontré, d'une part que l'abstention des services administratifs avait imposé aux victimes des grèves d'occupation un préjudice suffisamment exceptionnel pour justifier en leur faveur de l'application du principe de l'égalité devant les charges publiques, d'autre part que le Conseil d'Etat faisait couramment application de ce principe à la seule condition que le préjudice subi soit *anormal*, il ne nous reste plus qu'à démontrer que le préjudice subi par les victimes de l'occupation a été *anormal*, pour que nous puissions avancer que la haute juridiction administrative, en restant dans la ligne de sa jurisprudence, pourra accorder l'indemnité que lui réclameront ces victimes.

Le préjudice subi par les victimes des grèves d'occupation a été *anormal* dans sa cause, *anormal* dans son importance. *Anormal* dans sa cause, car les lois donnent aux intéressés le droit d'obtenir l'expulsion des grévistes, imposent aux autorités administratives le devoir de faire procéder à cette expulsion, l'abstention même justifiée de ces autorités ne peut donc être que quelque chose d'exceptionnel. *Anormal* dans son importance, car le droit de propriété, la liberté individuelle, le respect des lois en général sont à la base de l'ordre social et, qu'encore ici, l'abstention

même justifiée des autorités administratives devant leur violation, ne peut être que quelque chose d'exceptionnel.

Nous concluerons donc que l'application du principe de l'égalité devant les charges publiques aux victimes des grèves d'occupation est conforme à l'état actuel de la jurisprudence administrative. Pourtant nous devons observer que d'une part le Conseil d'Etat, comme nous l'avons dit, limite toujours soigneusement l'application de la théorie du risque à l'espèce en cause, et que d'autre part la solution de l'arrêt Couitéas, sur laquelle nous avons basé toute notre argumentation, n'a pas encore reçu jusqu'ici, à notre connaissance, de confirmation. Nous ne pouvons donc affirmer, mais seulement souhaiter que les tribunaux administratifs accordent aux victimes des grèves d'occupation, par application de la théorie du risque, l'indemnité qu'elles lui demanderont de mettre à la charge de l'administration.

§ 2. — LE JUGE ADMINISTRATIF POURRAIT ACCORDER
L'INDEMNITÉ AUX VICTIMES DES TROUBLES COL-
LECTIFS QUE SONT LES OCCUPATIONS EN SE
BASANT SUR LE RISQUE SOCIAL CONSACRÉ PAR LA
LOI DU 16 AVRIL 1914.

Si les victimes des grèves d'occupation n'obtiennent réparation des dommages qu'elles leur ont causés, ni en invoquant la faute des autorités administratives, ni en soutenant que l'égalité des administrés devant les charges publiques a été rompue à leur

détriment, elles pourraient, à notre avis, employer un dernier moyen de droit. En effet, les administrés qui, historiquement, ont été déchargés, moyennant le paiement d'un impôt, du souci de maintenir l'ordre, ont droit, puisqu'ils paient cet impôt, à ce que l'ordre soit maintenu. Si donc ils sont victimes d'un dommage résultant d'un désordre quelconque, on peut soutenir que l'administration qui dispose de tous les moyens pour maintenir l'ordre doit les employer et le maintenir. Si elle ne le fait pas, elle doit alors tout au moins rétablir l'ordre après coup en réparant par l'octroi d'une indemnité les dommages qu'elle n'a pu prévenir par l'emploi de la coercition.

Pourtant ce principe ne peut faire l'objet d'une application générale; il ne peut justifier une réparation automatique par l'administration des conséquences des crimes ou des délits individuels. En effet, l'auteur d'un crime ou d'un délit est matériellement appréhendable et condamnable, c'est un individu qui a une existence fixe et dont les actes sont enserrés dans un réseau d'interdictions et de punitions tissé par les Codes, qui sont pour les autres individus une protection suffisante. Au contraire l'attroupement ou le rassemblement autour d'un crime ou d'un délit collectif n'est matériellement appréhendable et punissable que dans les personnes des individus qui le composent; or, d'une part, ces individus ne peuvent être que très difficilement déterminés, d'autre part, même déterminés, la somme des responsabilités qu'on pourra faire peser sur eux ne pourra être égale à la responsabilité totale des crimes ou délits commis: il y man-

quera toujours la responsabilité propre de l'être collectif né de la réunion. C'est pourquoi la victime d'un crime ou d'un délit collectif est particulièrement défavorisée par rapport à la victime d'un crime ou d'un délit individuel. C'est pourquoi l'administration doit prendre un soin tout particulier à prévenir et à réprimer les troubles collectifs. C'est pourquoi elle doit encourir une plus grande responsabilité à raison des dégâts ou dommages qui en résultent et les réparer, même s'il n'y a pas eu faute de sa part. Cette responsabilité doit donc être automatique: la puissance publique, même sans faute des autorités administratives, doit réparer les conséquences des crimes et des délits collectifs qu'ils résultent d'une émeute ou de l'occupation des lieux du travail.

Cette solution a d'ailleurs été consacrée par la loi du 16 avril 1914. Elle a mis à la charge de la commune et de l'Etat la réparation des dégâts et dommages résultant de crimes ou délits commis par des attroupements ou des rassemblements. Mais nous avons vu que les tribunaux judiciaires ne pouvaient que très difficilement appliquer cette loi aux grèves d'occupation, nous en avons indiqué alors les raisons, qui tiennent en définitive à ce que ces tribunaux sont liés par la lettre des textes. Mais les tribunaux administratifs qui font œuvre prétorienne ne pourraient-ils extraire du cadre de la loi les principes qui sont à sa base et accorder en leur nom, quand bien même cette loi serait elle-même inapplicable en l'hypothèse, une réparation aux victimes des délits collectifs commis lors des grèves d'occupation? Ne pourraient-ils

pas, en d'autres termes, déduire de la loi de 1914 ce principe, qu'il consacrerait alors comme un principe *général*, que l'administration est en droit français garante de l'ordre et de ce fait responsable de plein droit des dommages causés par les troubles collectifs? Rien ne s'y opposerait à notre avis.

Le Conseil d'Etat, en effet, procède bien souvent de cette manière. Rappelons que lorsqu'un texte gouverne la responsabilité, le juge administratif estime que le domaine régi par la loi est définitivement soustrait à l'action de sa jurisprudence originale, mais que, dans des domaines voisins, il n'hésite pas à extraire du cadre de la loi les principes qui en sont le fondement et à les appliquer à ces domaines. Le fait que ces principes sont consacrés par une loi est bien plutôt pour lui un encouragement qu'un obstacle à accorder la réparation. Ainsi a-t-il agi à l'égard des lois sur l'expropriation, de la loi du 9 juin 1898 sur les accidents du travail, de la loi du 3 mai 1921 sur certains risques de voisinage (5). Pourquoi ne pourrait-il agir de même à l'égard de la loi du 16 avril 1914?

Si le Conseil d'Etat acceptait cette interprétation, il n'y aurait plus besoin de rechercher si l'abstention des services de police à l'égard des grèves d'occupation constitue une faute des autorités administratives; il n'y aurait même plus besoin de rechercher, au cas où aucune faute de ce genre ne peut être relevée ou n'est pas susceptible d'engager la responsabilité de l'administration, si le préjudice imposé à l'adminis-

(5) Voir *supra*, p. 141.

tré a été anormal et exceptionnel. Les victimes des grèves d'occupation n'auraient plus qu'à apporter la preuve qu'ils ont subi des dommages résultant de troubles publics collectifs pour qu'une indemnité leur soit accordée automatiquement sur les deniers publics, pour cette raison que l'administration est automatiquement responsable de l'ordre public dans le cas de désordres collectifs.

Cette application nouvelle de la théorie du risque social ne pourrait même pas faire craindre une extension dangereuse de la théorie du risque, puisqu'elle n'aurait à intervenir, d'une part, que dans les cas de dommages causés par des désordres collectifs, hypothèse bien délimitée, d'autre part, que dans le cas où la loi du 16 avril 1914 ne pourrait utilement être invoquée devant les tribunaux judiciaires pour obtenir la réparation.

En définitive, la solution que nous proposons nous paraît séduisante; elle serait équitable, d'application facile et sans danger. Mais alors que nous doutions que les victimes des grèves d'occupation puissent obtenir une réparation en invoquant le principe de l'égalité devant les charges publiques, bien que nous nous soyons appuyés sur une jurisprudence constante, à plus forte raison pouvons-nous douter qu'elles obtiendront réparation en invoquant les principes contenus dans la loi du 16 avril 1914 puisque nous ne raisonnons ici que par analogie. Ici encore nous ne pouvons donc que souhaiter qu'à défaut de tout autre moyen celui que nous préconisons soit employé. Il nous plaît d'invoquer ici l'opinion d'un des **grands**

adversaires de la théorie du risque: M. HAURIUO, selon laquelle deux règles fondamentales doivent dominer l'extension de la responsabilité pour risque:

« 1° Le risque doit rester une théorie très exceptionnelle à n'appliquer que lorsque la théorie de la faute se révèle insuffisante;

2° Le passage de la faute au risque ne doit pas être l'œuvre insidieuse de la jurisprudence, mais s'accuser clairement *par des consécration législative* » .

La loi du 16 avril 1914 nous semble bien être la consécration législative qu'exige M. HAURIUO. °Et ceci vient à l'appui de notre thèse.

CONCLUSION

M. TOURON écrivait dans son rapport du 28 mars 1911 pour justifier l'application de la théorie du risque social aux dommages résultant des troubles publics: « Ce n'est pas seulement la défaillance momentanée d'une autorité locale qui permet l'émeute: c'est le plus souvent une longue suite de faiblesse, ce peut être encore les expériences faites dans les méthodes de gouvernement. Tel gouvernement juge bon d'apprécier la méthode préventive, tel autre, au contraire, sous prétexte d'éviter les provocations, laisse grossir l'orage. Est-il possible, est-il juste de laisser de paisibles citoyens exposés, sans recours contre l'Etat responsable, aux dangers évidents de ces expériences contradictoires?... ». C'est ce rapport qui provoqua le vote de la loi du 16 avril 1914. Mais, à défaut de l'application de cette loi aux occupations

d'usines, à défaut d'une faute des autorités administratives, susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique, il est d'autres moyens qui peuvent permettre d'obtenir la réparation des dommages résultant des occupations. Ces moyens, nous les avons tirés de la théorie du risque, au nombre de deux et nous devons conclure :

1° Que l'application du principe de l'égalité de tous les administrés devant les charges publiques aux victimes des grèves d'occupation est conforme à l'état actuel de la jurisprudence administrative. Mais qu'il n'est pas certain qu'elles obtiendront par ce moyen la réparation du préjudice qui leur a été imposé; et que nous pouvons seulement souhaiter que la jurisprudence continue l'œuvre ébauchée dans l'arrêt Couitéas.

2° Que l'extension des principes contenus dans la loi du 16 avril 1914 et selon lesquels la réparation des dommages résultant de troubles publics collectifs doit être accordée aux victimes de ces troubles par suite d'une responsabilité automatique des administrations publiques, pourrait fonder aux yeux du juge administratif l'octroi d'une indemnité aux victimes des grèves d'occupation; mais que nous ne pouvons appuyer ce moyen sur aucune décision jurisprudentielle, et que nous pouvons encore ici, à plus forte raison, souhaiter seulement que le Conseil d'Etat fasse œuvre novatrice en utilisant ses pouvoirs pré-toriens, de créer une jurisprudence conforme au droit et à l'équité, si toutefois tout autre moyen d'obtenir la réparation est rejeté par lui.

CHAPITRE IV

L'ACTION DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS - SES RÉSULTATS

Nous avons étudié dans quelles conditions et par quels moyens de droit la victime des occupations pouvait obtenir une indemnité. Il lui faut savoir maintenant à qui s'adresser pour obtenir justice, comment s'introduit et se déroule l'instance devant le tribunal compétent, enfin, si l'indemnité est accordée, à quel patrimoine en incombe la charge et quels sont les moyens d'en obtenir le paiement.

§ I. — LA COMPÉTENCE

Deux tribunaux administratifs peuvent être compétents en la matière: le *Conseil Interdépartemental de Préfecture* et le *Conseil d'Etat*. Leur compétence se partage suivant que la collectivité à laquelle se rattache le service mis en cause est la commune ou l'Etat.

A) *Le service mis en cause est un service municipal*

Le tribunal compétent est le Conseil Interdépartemental de Préfecture dans le ressort duquel est située la commune intéressée. Cela résulte du décret du

5 mai 1934, art. premier, 1^o, d'après lequel les Conseils de Préfecture connaissent *en premier ressort* « des actions dirigées contre le département, les communes et les établissements publics autres que les établissements nationaux, en réparation des dommages imputés à leurs services publics ».

Mais le Conseil de Préfecture n'est pas compétent pour juger les actions contre la commune lorsque la direction du service de police, mis en cause, a été enlevée au maire temporairement ou d'une façon permanente pour être confiée au préfet. En effet, le service de police cesse alors d'être municipal, il devient un service public d'Etat.

La réparation peut être obtenue du Conseil de Préfecture aussi bien pour la faute que pour le risque. Le contentieux administratif, en effet, présente, sous l'autorité du Conseil d'Etat, la même unité que le contentieux judiciaire, sous l'autorité de la Cour de Cassation. Les grands principes appliqués par le Conseil d'Etat doivent donc faire l'objet, devant les Conseils de Préfecture, de la même interprétation.

D'après le décret du 5 mai 1934, le Conseil de Préfecture statue en premier ressort; l'appel sera donc toujours possible; il sera porté devant le Conseil d'Etat.

Dans les colonies, c'est le conseil du contentieux de la colonie qui est compétent, dans les mêmes conditions que le Conseil de Préfecture dans la métropole. Ses arrêtés pourront de même faire l'objet d'un recours en Conseil d'Etat.

B) *Le service mis en cause
est un service d'Etat*

C'est alors le Conseil d'Etat qui est compétent, étant juge de droit commun pour toutes les matières non attribuées à d'autres juridictions.

Le Conseil d'Etat aura à se prononcer, en notre matière, dans quatre cas :

1° Lorsque le service mis en cause est le service de la sûreté nationale. Ce service est dirigé par les autorités administratives centrales assistées de leurs représentants locaux : les préfets. La police d'Etat rentre principalement dans la compétence du ministre de l'Intérieur.

2° Lorsque le service mis en cause a un caractère municipal parce qu'il est chargé de la police dans une commune déterminée, mais que la direction en est confiée au préfet en province et au préfet de Police à Paris, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

3° Lorsque le ministre ou le préfet sont mis en cause à raison de leur attitude favorable aux grèves d'occupation, en dehors de leurs pouvoirs de police.

4° Lorsqu'un appel est porté devant lui à raison d'une décision des Conseils de Préfecture ou des Conseil du Contentieux des Colonies.

§ 2. — LA PROCÉDURE

La procédure administrative est distincte de la procédure judiciaire. Elle est inquisitoriale : l'instruction de l'affaire y est faite par le juge. L'introduction

de l'instance fait l'objet, devant chaque tribunal, de règles spéciales.

A) *La procédure devant le Conseil de Préfecture*

Cette procédure est régie par la loi du 22 juillet 1889 et par les décrets du 26 septembre 1926 et du 23 février 1928.

Une requête sur papier timbré doit être adressée au maire et au Conseil municipal pour qu'il statue. Le requérant y fera valoir ses griefs et réclamera à la commune une indemnité déterminée à raison des dommages qu'il a subis. La décision du Conseil municipal sera attaquée devant le Conseil de Préfecture. Le silence de l'administration ne peut valoir décision de rejet (1). La citation directe et la procédure par défaut, au cas où l'administration ne défend pas, doivent donc être admises en principe (2). La requête introductive d'instance doit être déposée au greffe central du Conseil de Préfecture, ou au bureau annexe (3).

Le président du Conseil de Préfecture désigne un rapporteur, auquel le dossier est transmis dans les vingt-quatre heures. Dans les huit jours qui suivent cette transmission, le Conseil de Préfecture, réuni en Chambre du Conseil, règle, le rapporteur entendu, la notification aux parties défenderesses des requêtes en demande. Il fixe le délai pour fournir défense. La

(1) C. E., 10 novembre 1922, Rouvellat de Cussac. S. 1924-III-17 et la note.

(2) Voir HAURIOU, *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., p. 389.

(3) Voir Décret du 26 septembre 1926.

notification a lieu par la voie administrative. La requête en défense et les répliques sont déposées au greffe dans les mêmes conditions que la requête en demande; le Conseil en ordonne communication. Les parties peuvent prendre connaissance des pièces au greffe central ou à un bureau annexe, sans déplacement. Les avocats et les avoués exerçant dans le département sont désormais admis à représenter les parties sans procuration. Le Conseil de Préfecture a le droit d'ordonner les mesures qu'il juge propres à éclairer, telles que: enquêtes, expertises, auditions de témoins, vérification d'écriture, descentes sur les lieux (4).

Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le rapporteur prépare un rapport. Ce rapport est remis au secrétaire-greffier qui le transmet immédiatement au commissaire du gouvernement.

Le rôle de chaque séance publique est arrêtée par le président du conseil et affiché à la porte de la salle d'audience. Toute partie doit être avertie, par une notification en la forme administrative, du jour où l'affaire est portée en séance publique. Après le rapport, qui est fait sur chaque affaire par un des conseillers, les parties peuvent présenter des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites, soit en personne, soit par mandataire. Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions sur toutes les affaires. La décision est portée en audience publique, après délibéré hors la présence des parties.

L'opposition est dirigée contre les décisions par

(4) Loi du 22 juillet 1889, titre II.

défaut; est par défaut une décision rendue alors que le défenseur n'a pas fourni de requête en défense; l'absence au débat oral ne suffit pas pour constituer le défaut. L'opposition doit être formée dans le délai d'un mois à partir de la notification de l'arrêté, elle suspend en principe l'exécution.

L'appel doit être porté devant le Conseil d'Etat dans le délai de deux mois à dater de la notification.

B) *La procédure devant le Conseil d'Etat* (5)

Une requête sur papier timbré, exposant l'objet et les motifs de la demande, devra être présentée au ministre de l'Intérieur, chef du service de police d'Etat. Récépissé du dépôt de la requête devra être exigé. La décision du ministre sera ensuite attaquée devant le Conseil d'Etat, si elle ne donne pas satisfaction au requérant. La loi du 17 juillet 1900, art. 3, décide que lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est saisi par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat.

L'affaire est introduite directement par une requête écrite du demandeur adressée au secrétaire général du Conseil d'Etat. C'est la *requête en demande*. Elle doit, au préalable, être enregistrée au lieu du domicile

(5) Déc., 22 juillet 1906; Déc., 18 janvier 1826; Ord., 2 février-12 mars 1831. Loi du 9 mai 1862; Déc., 2 novembre 1864; Déc. 2 août 1879; Loi du 22 juillet 1889; Déc., 16 juillet 1900; Déc., 31 mai 1910; Déc., 4 août 1923; Déc., 9 août 1928.

du requérant. Elle est signée et communiquée au Conseil d'Etat. La requête en demande contient l'exposé de l'affaire, les moyens invoqués et les conclusions ; elle est accompagnée des pièces à l'appui.

Le défendeur est saisi par le juge. A cet effet, la requête en demande est communiquée par le secrétariat au président de la section du contentieux compétente. Celui-ci rend une *ordonnance de soit-communi-qué*, dans laquelle il ordonne au demandeur de communiquer sa requête au défendeur dans le délai de deux mois, à peine de déchéance à la requête. Cette communication est effectuée par l'avocat. Le défendeur a un délai de quinze jours pour constituer avocat et présenter ses défenses, sous la forme d'une *requête en défense* qui est adressée au secrétariat du Conseil d'Etat.

L'instruction, les débats et le jugement ne peuvent porter que sur ce qui est contenu dans les pièces écrites.

Les parties ayant constitué les éléments du procès, il est procédé à l'instruction par l'une des sous-sections, au moyen des formes ordinaires : enquêtes, visite des lieux, expertise, interrogatoires. Cette instruction ne peut porter que sur les éléments qui figurent dans les requêtes.

L'instruction terminée, un rapport est rédigé. Il contient le résumé de ce qui a été recueilli dans l'instruction. Il est accompagné d'un projet d'arrêt. Puis ce rapport est transmis avec les requêtes au commissaire du gouvernement qui rédige ses conclusions. Le rapport, les requêtes et les conclusions sont transmis

à celle des formations du Conseil d'Etat qui doit rendre l'arrêt.

Les débats ont lieu en audience publique, ils consistent dans la lecture du rapport, les observations orales des avocats et la lecture des conclusions du commissaire du gouvernement. Après quoi, l'affaire entre en délibéré et l'arrêt est rendu.

L'opposition est ouverte contre les arrêts rendus par défaut au profit de la partie qui a fait défaut. Le délai pour faire opposition est de deux mois; il n'est pas suspensif de l'exécution de l'arrêt.

Un recours en révision, tendant à l'annulation des arrêts pour vice de forme grave, est prévu dans des cas limitativement énumérés par le décret du 22 juillet 1806 et la loi du 24 mai 1874.

C) Les délais

Le recours étant intenté contre une décision administrative, c'est à dater de cet acte que court le délai de recours. Le délai pour le dépôt de la requête au Conseil d'Etat a été fixé à deux mois par l'article 24 de la loi du 13 avril 1900, à dater de la notification de la décision attaquée. Le délai est illimité au cas de décision de rejet résultant du silence de l'administration, aux termes de la loi du 17 juillet 1900.

§ 3. — L'INDEMNITÉ

Nous avons étudié, dans l'introduction de cet ouvrage, la question de l'évaluation des dommages causés par les occupations. Mais la somme ainsi fixée

n'est qu'un des éléments qui baseront l'indemnité accordée par le juge administratif. Nous étudierons donc la fixation de l'indemnité. Il nous faudra encore savoir quels patrimoines administratifs devront supporter la charge de la réparation et enfin comment la victime pourra être payée.

A) *La fixation de l'indemnité par le juge*

Le juge administratif a tout pouvoir pour fixer l'indemnité. Il observe cependant deux règles :

1° l'indemnité doit être la représentation intégrale du préjudice subi ;

2° elle ne peut être supérieure à ce préjudice.

En conséquence, tous les dommages résultant *directement* de l'occupation de l'entreprise, qu'ils soient matériels ou moraux, doivent être compris dans l'indemnité. Cette solution ne fait aucun doute lorsque la réparation est accordée en vertu de la théorie du risque. Mais si elle est accordée à raison d'une faute du service public, l'indemnité ne doit comprendre que la réparation des dommages qui résultent directement de cette faute. Ainsi lorsque la grève n'a pu être prévue par les autorités administratives, ou lorsqu'elles n'en ont pas eu connaissance suffisamment à temps, l'indemnité ne pourra comprendre les dommages résultant d'un arrêt brusque des machines.

Par application de la deuxième règle, si le chef d'entreprise a obtenu des ouvriers ou des syndicats une indemnité pour le préjudice que l'occupation leur a causé, cette somme sera déduite de l'indemnité accordée par le juge administratif.

B) *La charge de l'indemnité*

Le patrimoine administratif à qui incombera la charge sera celui dont dépend, en droit, le service (6). S'il y a eu faute de la police municipale, c'est la commune qui devra supporter la réparation. S'il y a eu faute du service de police d'Etat, ce sera l'Etat.

Une difficulté s'élève pour les villes qui n'ont pas la disposition de leur police. Il faudra rechercher, dans ce cas, pour déterminer le patrimoine qui sera grevé de la charge de l'indemnité, à quel budget sont inscrites les dépenses de police. Ainsi, dans le département de la Seine, les dépenses de police des communes de banlieue sont inscrites au budget de l'Etat, l'Etat doit supporter la réparation (7). Mais les dépenses de police de la ville de Paris sont votées par le Conseil municipal, c'est la ville qui doit alors supporter la responsabilité.

C) *Le paiement de l'indemnité*

Les juges administratifs possèdent une très grande latitude pour fixer les modalités de l'indemnité. Ils peuvent allouer à la victime une somme en capital ou une rente viagère, ils peuvent renvoyer la liquidation de l'indemnité à l'administration active; ils s'inspirent

(6) C.E., 26 juillet 1918, Lemonnier. *R.D.P.*, 1919, p. 41, note de M. JÈZE. — C. E., 27 octobre 1922, Montefeuille. *R.D.P.* 1922, p. 572 et les conclusions de M. CORNEILLE. — Voir encore l'article de M. DE BELMAS, *R.D.P.* 1934, p. 401.

(7) C. E., 24 décembre 1909. *D.* 1911-III-130. — C.E., 8 novembre 1933. — Voir article de DE BELMAS précité.

en général, pour l'allocation des intérêts afférents aux dommages, des articles 1153 et 1154 du Code civil.

Mais le paiement lui-même soulève une difficulté qui résulte de l'impossibilité d'employer la coercition contre l'Administration; on ne peut la forcer à payer si elle ne le veut pas; les biens qui appartiennent aux différents patrimoines administratifs sont insaisissables. La formule exécutoire se borne à charger le ministre de pourvoir à l'exécution de la décision. Celui-ci pourra, en cas de défaut de la commune, inscrire d'office à son budget la dépense qu'entraîne le paiement de l'indemnité. Mais aucune procédure de ce genre n'existe au regard du budget de l'Etat. Il faut reconnaître cependant que l'Etat ne met pas d'ordinaire mauvaise grâce à s'exécuter.

TROISIÈME PARTIE

Le fait pour l'administration
de refuser de procéder à l'exécution
d'un jugement d'expulsion des grévistes,
engage-t-il sa responsabilité?

Nombre de chefs d'entreprises atteints par les grèves d'occupation en 1936, et ne pouvant obtenir des services de police l'expulsion des grévistes, se sont adressés aux tribunaux civils. Ces tribunaux, statuant en référé, leur ont accordé généralement un jugement ordonnant l'expulsion des salariés occupant l'entreprise (1). Or, ces chefs d'entreprises se sont vus, dans de nombreux cas, refuser l'aide de la force publique pour exécuter le jugement obtenu, sous le prétexte d'instructions supérieures des autorités administratives.

Un tel refus constitue une faute lourde des services publics. Pourtant la réparation de ses conséquences dommageables sera difficilement obtenue.

Reprenons ces deux points.

(1) Trib. civ., Pau, 9 juillet 1936 et Trib. civ, Château-Thierry, 14 juillet 1936, *Gaz. Pal.*, 24 juillet 1936. — Trib. civ., Douai, 6 octobre 1936, *Gaz. Pal.* 1936-11-484.

CHAPITRE PREMIER

LE REFUS DE PROCÉDER A L'EXÉCUTION D'UN JUGEMENT D'EXPULSION DES GRÉVISTES ENGAGE LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINIS- TRATION MÊME S'IL NE CONSTITUE PAS UNE FAUTE.

Nous rechercherons successivement quelle est la gravité de la faute de l'Administration, si cette faute est excusable, enfin les raisons qui imposent la réparation des conséquences dommageables de l'inexécution.

§ I. — LE REFUS DE L'ADMINISTRATION CONSTITUE, EN PRINCIPE, UNE FAUTE LOURDE

Il est de la nature d'un jugement d'être exécuté, le jugement a, en effet, force de loi entre les parties. L'individu qui a obtenu un jugement en sa faveur a les mêmes droits à son exécution que s'il avait obtenu une loi.

L'exécution des jugements d'expulsion des grévistes occupant une entreprise est donc un droit absolu pour les chefs d'entreprise qui les ont obtenus. La formule exécutoire dont ces jugements sont revê-

tus, en ordonne l'exécution sans délai ou dans un délai très court, « nonobstant appel et sans caution, sur minute et avant enregistrement, *vu l'urgence* » (2). L'expulsion sera effectuée « par huissier premier requis au besoin *avec l'aide de la force publique* » (3). Aucun obstacle ne peut donc arrêter l'exécution ni même la retarder ; le caractère d'urgence est souligné par tous les jugements d'expulsion concernant les grévistes occupants.

L'obligation par les autorités administratives d'exécuter les jugements est très stricte : « Le Président de la République Française mande et ordonne à tous huissiers sur ce requis, de mettre ledit jugement à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique, de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis », telle est la formule exécutoire qui doit précéder tout jugement d'après le décret du 2 septembre 1871.

Si donc un officier de la force publique refuse de prêter main-forte à l'exécution d'un jugement, il viole la loi et commet, en principe, une faute lourde d'une exceptionnelle gravité qui engage la responsabilité de l'Administration.

(2) Trib. civ., Douai, 6 octobre 1936, déjà cité.

(3) Trib. civ., Pau, 9 juillet 1936, déjà cité.

§ 2. — LE REFUS DE L'ADMINISTRATION
PEUT-IL ÊTRE EXCUSÉ ?

Pendant la guerre de 1914 à 1918, le Conseil d'Etat dut admettre l'impossibilité pour l'Administration d'exécuter certains jugements et l'exonérer de toute faute. Fort de ces précédents, il reconnut dans l'arrêt COUITEAS du 30 novembre 1923 (4) que, *dans certaines circonstances exceptionnelles*, lorsque la paix sociale est gravement en jeu, le refus par l'Administration de prêter main-forte aux particuliers pour l'exécution d'un jugement n'a rien d'illégal et n'est pas susceptible, en conséquence, de constituer une faute du service public.

Cet arrêt a été rendu dans des circonstances particulières qu'il nous faut brièvement rappeler : COUITEAS avait obtenu deux jugements lui donnant le droit de faire expulser de ses domaines, en Tunisie, de nombreux indigènes qui s'en estimaient, en vertu de coutumes anciennes, les légitimes occupants. Pourtant le Gouvernement français avait toujours refusé à COUITEAS le concours de la force militaire d'occupation reconnu indispensable pour réaliser l'expulsion des occupants, et cela par crainte de troubles graves que l'exécution de ces jugements aurait pu entraîner. COUITEAS demanda alors à l'Etat une indemnité à raison du préjudice que ce refus lui causait. Devant le Conseil d'Etat le Gouvernement invoqua la crainte d'une résistance très sérieuse de la part des indigènes qui eut pu exiger une expédition véritable. Et, conclut

(4) D. 1923-III-59; S. 1923-III-57.

le commissaire du gouvernement RIVET, « c'est bien là le moyen de défense tiré des nécessités vitales du pays ». Le Conseil d'Etat décida « qu'en prenant la décision dont se plaint le sieur COUTEAS, ledit gouvernement n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat ».

Il y a, certes, bien des analogies entre les circonstances de cette espèce et celles dans lesquelles les jugements d'expulsion des grévistes ont été exécutés : occupation sans droits, difficultés d'assurer l'expulsion, et l'Administration invoquera sans doute les mêmes motifs pour justifier son refus.

Pourtant les circonstances de cet arrêt sont bien particulières : il s'agissait d'une action militaire dans un pays de protectorat. Le Conseil d'Etat ne manqua pas de souligner ce fait, important à tel point, qu'on put considérer un instant que le refus du gouvernement était un acte diplomatique et comme tel inattaquable. Une telle considération ne peut intervenir pour justifier le refus d'expulser les grévistes en territoire français.

Mais, à part même les circonstances particulières de l'arrêt COUTEAS, peut-on dire que *les nécessités vitales du pays* exigent que les jugements d'expulsion des grévistes ne soient pas exécutés ? Les nécessités vitales du pays nous paraissent bien plutôt en exiger l'exécution. A la violation flagrante et tolérée des lois, que constitue les occupations des lieux du travail, on ajoute la violation flagrante et tolérée des décisions de justice, et ceci est plus grave encore que

cela. Après la loi, c'est l'action de la justice qui est mise en suspens sur l'ordre du gouvernement. Sur quelle protection les citoyens pourront-ils alors compter ?

Et pourtant cette expression « nécessités vitales du pays » avait paru dangereuse à M. HAURIOU qui avait proposé de la remplacer par l'expression « légitime défense de l'Etat », « parce que ce nom rappelle au moins qu'il faut que l'Etat ait à se défendre contre un péril actuel pour que le pouvoir exécutif soit ainsi *lege solutus* » (5). L'Etat a-t-il à se défendre contre le péril actuel en refusant d'expulser les grévistes ? Nous ne le croyons pas car, encore ici, le péril actuel est bien plutôt la tolérance qu'il manifeste à l'égard des occupations.

Il est certain cependant que l'exécution des jugements d'expulsion, tout comme l'expulsion sans jugement, est susceptible de troubler la paix sociale, mais l'attitude de l'Administration sauvegarde l'ordre présent apparent au détriment de l'ordre futur. Si, de plus, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la police, les autorités administratives ont un pouvoir discrétionnaire de s'abstenir, nous croyons qu'ils ne doivent en avoir aucun lorsqu'il s'agit d'exécuter un jugement sur le territoire métropolitain, car la loi impose l'exécution des jugements.

Cependant si le Conseil d'Etat estimait que le refus de l'Administration est excusable, cela ne la dispenserait pas pour autant d'en réparer les conséquences dommageables.

(5) Note sous l'arrêt Couiteas, S. 1923-1111-57.

§ 3. — LES CONSÉQUENCES DOMMAGEABLES
DU REFUS DE L'ADMINISTRATION
DOIVENT ÊTRE RÉPARÉES

L'exécution d'un jugement est un droit pour celui qui l'a obtenu. Aussi le Conseil d'Etat, dans l'arrêt COUTEAS, après avoir déchargé l'Administration de toute faute, accorde l'indemnité demandée. « Considérant que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui est ainsi délivré; que si, comme il a été dit ci-dessus, le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui peut résulter de ce refus ne saurait, *s'il excède une certaine durée*, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé, et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité. »

Le texte de cet arrêt est imprécis à souhait. La condition « *s'il excède une certaine durée* » nous paraît critiquable, on ne manquera pas de l'invoquer lorsqu'une indemnité sera réclamée à raison du refus de l'Administration de prêter main-forte aux jugements d'expulsion des grévistes. Pourtant elle nous semble résulter surtout des circonstances particulières de l'espèce. COUTEAS ne demandait, en effet, une

indemnité que pour la privation de jouissance qui lui était imposée, et l'importance d'une privation de jouissance se mesure à sa durée, il n'alléguait aucun autre dommage. Au contraire, ce n'est pas tant pour la privation de jouissance que pour les dommages qu'elles leur ont causé, que les chefs d'entreprise demanderont une indemnité à l'Administration.

Le commissaire du gouvernement concluait, lors de l'arrêt *COUTEAS* : « Tous les membres de la collectivité sont solidaires, s'il est juste que chacun supporte sans compensation certaines gênes, voir certains dommages plus importants, qui ne sont que la contrepartie inévitable d'avantages corrélatifs, et dont le poids est d'ailleurs sensiblement égal pour tous, la justification par un individu d'un *sacrifice exceptionnel*, rompant nettement, à son préjudice, l'équilibre des charges et des profits de la vie commune, doit créer pour lui un droit à dédommagement imputable aux frais généraux de la société ». Or, la charge qui est imposée au chef d'entreprise du fait de l'inexécution du jugement d'expulsion est bien pour lui un *sacrifice exceptionnel*. Pour M. RIVET, seules la communauté du risque ou l'existence d'une contrepartie avantageuse peuvent justifier le refus de l'indemnité ; or, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne peut être invoquée contre les victimes des occupations. C'est un risque particulier sans aucune contrepartie qu'elles ont à supporter. Une indemnité leur est donc due.

En résumé, le refus par l'Administration de procéder à l'exécution d'un jugement d'expulsion des

grévistes engage sa responsabilité, que ce refus constitue ou non une faute lourde à sa charge.

Mais dans le dernier état de la jurisprudence, la mise en œuvre de cette responsabilité rencontre un obstacle important comme nous allons le voir.

CHAPITRE II

LA DIFFICULTÉ DE METTRE EN ŒUVRE DANS CERTAINS CAS LA RESPONSABILITÉ DE L'AD- MINISTRATION POUR REFUS D'EXÉCUTION D'UN JUGEMENT D'EXPULSION.

L'arrêt COUTEAS a affirmé le principe de la responsabilité de l'Administration en pareil cas. Mais une difficulté s'est élevée dernièrement dans une hypothèse semblable au sujet de la juridiction compétente.

Dans un arrêt rendu le 18 décembre 1935 (1), le Conseil d'Etat se déclara incompétent pour juger de l'inexécution d'un jugement ordonnant l'expulsion d'un locataire. Le propriétaire de l'immeuble qui avait obtenu ce jugement avait requis le commissaire de police. Celui-ci refusa son concours à l'exécution, s'abritant derrière des instructions reçues du Parquet. Le Conseil d'Etat estima que le commissaire de police avait agi sur les instructions du procureur de la République, c'est-à-dire d'une autorité de l'ordre judiciaire, et qu'il ne lui appartenait pas à lui, Conseil d'Etat, autorité de l'ordre administratif, de juger les actes

(1) *Gaz. Trib.*, 10 juin 1936.

de l'autorité judiciaire ni en eux-mêmes ni dans leurs conséquences. Le demandeur fut renvoyé devant le Tribunal civil.

Pourtant le rôle du Ministère Public, considéré comme autorité judiciaire, s'est terminé avec le jugement. Si, par la suite, le Parquet a donné des instructions de sursis à l'expulsion, il n'a pas agi comme organe de l'autorité judiciaire, mais comme représentant de l'autorité centrale administrative, et ses actes ressortissent à ce titre de la jurisprudence administrative.

Telle n'est pourtant pas la solution habituelle du Conseil d'Etat. « Si, dit le commissaire du gouvernement RIVET (2), parmi les actes consécutifs au jugement, il en est qui relèvent encore des tribunaux civils, ce sera à raison de la qualité de leurs auteurs qui, compris *dans la hiérarchie judiciaire*, justifieront *ratione personnae*, l'intervention de ces tribunaux ». On en arrive à ce résultat illogique que si c'est le préfet qui a refusé le concours de la force publique, les tribunaux administratifs sont compétents; si c'est le procureur de la République, ce sont les tribunaux judiciaires.

Mais le procureur de la République a sans doute lui-même agi sur les instruction du ministre de la Justice, derrière lesquelles il va se retrancher, et les tribunaux judiciaires se déclareront à leur tour incompetents, n'ayant pas à juger les actes des autorités administratives (3). Le plaideur devra alors saisir le

(2) Conclusions dans l'arrêt Couiteas.

(3) Trib. civ., Bordeaux, 11 mars 1935. *Gaz. Pal.* 1935-1-847.

Tribunal des conflits en employant la procédure du conflit négatif.

Le chef d'entreprise qui aura obtenu un jugement d'expulsion des grévistes et à qui le procureur de la République aura refusé le concours de la force publique, aura donc avantage à s'adresser directement au ministre. La décision du ministre pourra alors faire l'objet d'une action devant le Conseil d'Etat, car le ministre aura fait ainsi acte d'administration. M. RIVET disait, lors de l'arrêt Couiteas : « Dans l'acte de l'autorité administrative supérieure qui, sollicitée de faire agir la force publique pour exécuter la sentence du juge, prend une décision sur la réquisition dont une autorité militaire a été l'objet, nous ne voyons qu'une manifestation du pouvoir « d'administrer », lequel consiste à assurer la vie générale du pays ». La compétence sera alors administrative, sans aucune contestation possible.

CONCLUSION

Le refus pour l'administration de procéder à l'exécution d'un jugement d'expulsion des grévistes constitue bien une des hypothèses exceptionnelles où, si la faute de l'administration est reconnue excusable, l'application de la théorie du risque est admise sans difficulté. Ce n'est pas une extension dangereuse de l'application de cette théorie comme en cas de refus d'expulsion sans jugement. Le fait même qu'il y a un jugement dont l'exécution a été refusée entraîne l'obligation pour l'administration de réparer le pré-

judice lorsqu'il excède les inconvénients que l'administré peut attendre d'un fonctionnement normal des services publics. Le juge administratif déterminera la limite à partir de laquelle ce préjudice doit être supporté par la collectivité.

Mais pour que les administrés ainsi lésés puissent obtenir réparation sans se heurter à des obstacles provenant de la répartition de la compétence entre les tribunaux administratifs et judiciaires, ils devront provoquer une décision de la part du ministre, leur refusant le concours de la force publique. C'est cette décision administrative qui pourra être attaquée sans difficulté devant le Conseil d'Etat.

CONCLUSION

Les occupations des lieux du travail ont mis en lumière plusieurs lacunes de notre législation. Ce procédé est contraire aux lois, pourtant les salariés l'emploient impunément, les pouvoirs publics le tolèrent sans qu'il en résulte pour eux une responsabilité certaine; les dommages qu'il cause ne peuvent être réparés qu'avec l'aide d'une jurisprudence qu'il faut espérer favorable aux victimes de ce trouble public évident. Seuls des textes législatifs nouveaux pourraient permettre une répression rapide et certaine de ces troubles, la juste réparation de leurs conséquences dommageables, et en éviter le retour. De nouvelles dispositions législatives sont nécessaires.

Certes, des lois pénales répriment les atteintes au droit de propriété et à la liberté individuelle, mais elles ne sont que de peu d'efficacité parce que l'occupation n'est pas en elle-même un délit.

Certes, il est une loi, la loi du 16 avril 1914, qui assure la réparation des dégâts et des dommages résultant de troubles publics collectifs, mais elle définit ces troubles de telle façon qu'on ne peut l'appliquer aux cas les plus fréquents d'occupation d'usine. Certes, des textes imposent aux autorités administratives de maintenir l'ordre public, mais celles-ci se retranchent

facilement en la matière derrière la seule forme de souveraineté absolue qui leur reste, très limitée d'ailleurs : leur pouvoir discrétionnaire.

Certes, l'exécution des jugements est un droit pour leurs bénéficiaires, une obligation pour ceux qui en sont chargés, mais le Procureur de la République, grâce à son double rôle judiciaire et administratif, peut sans inconvénients, empêcher l'expulsion des grévistes ordonnée par le tribunal.

De quelque côté qu'on se tourne, à quelque loi que l'on s'adresse, on ne rencontre qu'incertitude, que faculté d'échapper aux obligations légales, qu'impossibilité par contre d'assurer une protection efficace de nos droits individuels fondamentaux.

C'est ainsi que nous avons été contraints dans cet ouvrage de faire constamment appel à la souplesse de l'interprétation jurisprudentielle des textes. Souplesse très limitée en ce qui concerne les tribunaux judiciaires, liés par la lettre de la loi du 16 avril 1914, et qui ne peut leur permettre, que dans des cas exceptionnels, de reconnaître la responsabilité des communes ou de l'Etat dans les grèves d'occupation. Souplesse très grande en ce qui concerne les tribunaux administratifs dont les décisions sont libres.

Mais, en raison même de cette liberté, les juges administratifs doivent se montrer prudents ; leurs décisions font leur loi pour l'avenir, et ils ne doivent avancer dans la voie de la justice qu'après s'être assurés que les moyens de droit nouveaux qu'ils emploient n'auront pas d'incidence fâcheuse sur la bonne marche de l'administration. La théorie du risque est un

de ces moyens, et si nous croyons avoir montré que son application aux grèves d'occupation et à l'inexécution des jugements d'expulsion serait sans danger et de limitation aisée, nous ne pouvons affirmer que le juge administratif n'hésitera pas à déclarer dans tous les cas la puissance publique responsable des occupations des lieux du travail. En réalité la charge que nous avons du faire reposer sur la jurisprudence est trop lourde, la loi doit l'aider en organisant la répression des occupations et en édictant les mesures propres à éviter le retour de ce fléau social.

La loi pénale d'abord doit être complétée par un texte érigeant l'occupation en délit. Une proposition de loi a été déposée tendant à compléter l'article 184 du Code pénal qui punit le délit de violation de domicile, cette proposition est ainsi conçue: « Sera puni de la même peine quiconque, dans le but de troubler ou d'empêcher le cours normal du travail, pénètre, même sans menace ou violence, dans les locaux affectés à l'exploitation industrielle, commerciale ou agricole d'autrui, ou se maintient dans les dits locaux contre la volonté de l'exploitant. — Si les faits visés au paragraphe précédent ont été accompagnés de menaces ou de violences, la peine pourra être portée au double » (1). Mais il vaudrait mieux, à notre avis, adopter des dispositions semblables à celles du Code pénal italien, plus générales, et dont l'article 614 punit toute violation de la propriété ou de la possession légale et l'article 635 tout dommage causé aux

(1) Cité par A. BUISSON: *L'occupation des usines et le droit français*. « Revue des Deux-Mondes », 1^{er} novembre 1936, p. 35.

meubles ou immeubles d'autrui par une grève ou un lock-out.

Au point de vue de l'exécution des jugements notre Code pénal pourrait encore être complété utilement. En effet, s'il frappe des peines de la forfaiture les commandants et officiers de la force publique qui refusent d'obtempérer à une réquisition légale, aucun recours n'existe contre les membres des parquets qui s'abstiennent de procéder à la réquisition. Pour combler cette lacune, M. LÉMERY a déposé, le 5 décembre 1936, sur le bureau du Sénat, une proposition de loi tendant à compléter l'article 234 du Code pénal, ainsi qu'il suit : « Tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire qui a l'obligation de requérir la force pour assurer l'exécution d'une décision de justice et qui néglige ou refuse de remplir cette obligation, sera puni de la destitution et d'un emprisonnement d'un à deux ans, ou à l'une de ces peines seulement ». Ainsi le procureur de la République, le préfet, le commissaire de police ne pourraient plus se contenter d'invoquer des instructions supérieures pour refuser le concours de la force publique pour l'exécution des jugements d'expulsion des grévistes. Ce serait souhaitable, car un jugement a force de loi et une loi seule devrait pouvoir en suspendre l'exécution.

La loi civile pourrait être aussi utilement modifiée. Il suffirait de supprimer les mots « à force ouverte ou par violence » dans l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 16 avril 1914, pour que cette loi s'applique à tous les troubles publics col-

lectifs y compris les occupations. La réparation serait facilement obtenue à condition que l'occupation des lieux du travail puisse être qualifiée délit comme il a été proposé. Il serait de plus souhaitable que soient nettement exprimées les obligations particulières du maire qui résultent implicitement de l'article 108 et selon lesquelles le maire serait tenu en face de troubles publics collectifs d'employer tous les moyens en son pouvoir, y compris son influence personnelle, pour empêcher ou faire cesser ces troubles.

Ainsi, grâce à ces quelques modifications apportées à nos lois pénales et civiles, les salariés employant des moyens de grève illégaux ne seraient plus assurés de l'impunité, comme ils le sont actuellement en fait; le droit de propriété, la liberté individuelle, le droit à l'exécution des jugements seraient protégés; les victimes des grèves d'occupation obtiendraient la réparation des préjudices qu'elles risquent fort, dans l'état actuel du droit, d'être seules à supporter.

Mais pour éviter le retour de procédés de grèves illégaux qui mettent en danger la paix sociale, il convient de prendre des mesures pour endiguer le droit de grève et de s'attaquer aux causes mêmes de cet état de guerre qui tend à devenir endémique. L'organisation de la profession, des procédés justes et efficaces de règlement pacifique des conflits du travail avec recours à la grève en dernière extrémité, un droit de grève reconnu et protégé dans ce cas, bien que maintenu dans les limites du droit, tels sont, croyons-nous, les seuls moyens d'éviter des troubles

graves comme l'occupation des lieux du travail. Il vaut mieux prévenir que guérir, dit-on souvent; nous dirons de même qu'il vaut mieux éviter la grève que d'en punir les excès. Mais il est parfois plus facile et plus urgent de guérir avec les moyens de fortune dont on dispose. C'est ce que nous avons tenté de faire dans cet ouvrage.

Un projet de loi sur l'arbitrage obligatoire est en discussion devant les Chambres; souhaitons qu'il organise un système efficace pour réaliser l'entente des employeurs et des salariés et pour éviter autant que possible le recours à la grève ou au lock-out. Mais rappelons-nous qu'il ne sert à rien d'édicter des lois nouvelles si les lois existantes ne sont pas respectées, car, comme le disait MONTESQUIEU: « Lorsque dans un gouvernement populaire, les lois ont cessé d'être exécutées, comme cela ne peut venir que de la corruption de la République, l'Etat est déjà perdu ».

Vu :

Nancy, le 18 décembre 1936,

Le Directeur de la thèse,

TEITGEN.

Vu :

Nancy, le 19 décembre 1936,

Le Président de la thèse,

LALOUEL.

Vu :

Nancy, le 20 décembre 1936,

Le Doyen de la Faculté de Droit,

SENN.

Vu et permis d'imprimer :

Nancy, le 21 décembre 1936,

Le Recteur de l'Académie,

BRUNTZ.

Président du Conseil de l'Université.

ANNEXE

Loi du 16 avril 1914 portant modification des articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884

ART. 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Les indemnités, les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable sont répartis, en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes à l'exception des victimes des troubles auxquelles auront été allouées ces indemnités proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes. — Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit en principal des contributions directes et des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies, le paiement en sera effectué au moyen d'un emprunt qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue, chaque année, en vertu d'un rôle spécial établi comme il est dit au paragraphe précédent et concurremment, dans les communes à octroi, par une majoration proportionnelle de vingt-cinq pour cent (25 %), au maximum de toutes les taxes d'octroi et taxes de remplacement existantes; au besoin prorogées à cet effet. — Cet emprunt et la création des ressources destinées à en assurer le service et l'amortissement sont autorisés par décret en Conseil d'Etat. — Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-

intérêts mis à sa charge, dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répartition définitive du montant de ces frais et dommages-intérêts, il y est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat, dans les conditions ci-dessus spécifiées. — Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

ART. 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les tribunaux civils.

ART. 109. — L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais visés par l'article 106. — Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de soixante pour cent (60 %) des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent. — Si, au contraire, et sous réserve de l'application du paragraphe précédent, la commune n'a pas, momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions. — Les actions tant principales qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire. — Les communes sont dispensées provisoirement du paiement des sommes dues au Trésor pour droits de timbre et d'enregistrement, à raison de ces actions. Les actes de procédure faits à la requête des communes, les jugements dont l'enregistrement leur incombe, les actes et titres produits par elles pour justifier de leurs droits et qualités sont visés pour timbre et enregistrés en débet. Les droits dont le paiement aura été différé en vertu du paragraphe précédent deviendront exigibles dès que les décisions judiciaires seront définitives à

l'égard des communes qui s'en libèreront, le cas échéant, conformément aux dispositions de l'article 106.

ART. 109. — L'Etat, la commune ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BEAUDOIN (M.). — *De la responsabilité des communes et de l'Etat en cas de troubles ou d'émeutes - Le risque social*, Thèse, Poitiers, 1912.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 626.
- CESBRON (M.). — *Le droit de grève et ses limites*. Thèse, Caen, 1917.
- CLOUEZ (A.). — *La responsabilité pécuniaire de la ville de Paris à raison des dommages causés par les troubles ou émeutes*. Thèse, Paris, 1925.
- DARROZE (L.). — *De la responsabilité des communes et de l'Etat au cas de troubles publics*. Thèse, Toulouse, 1924.
- DUEZ (P.). — *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*. Paris, 1927.
- GUILLOT (L.). — *De la responsabilité de l'Etat et des communes à raison des dommages causés par les attroupements*. Thèse, Paris, 1920.
- HAURIU (M.). — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, 1933.
- JOUSSET (J.). — *Fondement justificatif du droit à indemnité au profit de la victime de dommages résultant d'émeutes ou attroupements*. Thèse, Paris, 1918.
- PLANIOL (M.). — *Traité élémentaire de Droit civil*. 3 vol., 11^e édition, 1928.
- TEITGEN (P.-H.). — *La police municipale*. Thèse, Nancy, 1934.

VIOT (M.). — *Prévention et répression de la criminalité des foules*. Thèse, Nancy, 1936.

WOHL (Colonel). — *La police française*. Lavauzelle, éd., 1936.

II. — PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

Bulletin d'information de l'Union générale des Syndicats girondins, n° 165 du 23 avril 1936: « Les suites de la grève de l'imprimerie bordelaise de 1933-34 ».

Les Etudes, 5 septembre 1936. — H. DU PASSAGE: « L'occupation des usines », p. 589.

Gazette du Palais, 7 août 1936. — P. BRISCA: « La grève sur le tas et ses conséquences juridiques ».

Le Mois, n°s 65 à 70, de juin à novembre 1936.

Revue des Deux-Mondes, 1^{er} novembre 1936. — A. BUISSON: « L'occupation des usines et le Droit français ».

Revue Politique et Parlementaire, 10 septembre 1936. — P. PIC: « La loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives ».

Revue du Droit public, 1934, p. 401. — DE BELMAS: « La responsabilité de la commune ou de l'Etat en matière de police à Paris, Lyon, Marseille... ».

Revue du Droit public, 1936, p. 498. — G. JÈZE: « La responsabilité de l'administration pour la réparation des dommages causés par le refus de l'administration de prêter le concours de la force publique pour faire cesser l'occupation des usines par les ouvriers grévistes et par d'autres personnes non employées dans l'usine ».

L'Union Economique de l'Est, 1^{er} août 1936, p. 179. — P. WATTEAU: « Le droit de propriété et les idées modernes ».

L'Usine, suppléments spéciaux des 4, 9 et 11 juin 1936.

GROS (G.). — « Défendez vos usines, vos ateliers, vos fermes, contre la grève sur le tas ». Brochure, Paris, 1936.

III. — JURISPRUDENCE

A) *Sur les conditions d'application
de la loi du 16 avril 1914*

- Trib. Seine, 12 janv. 1917. *Gaz. Pal.* 1917-581.
Trib. Lyon, 22 janv. 1919. *D.* 1919-11-15.
Paris, 10 mai 1922. *D.* 1923-11-58.
Paris, 1^{er} fév. 1924. *D.* 1924-11-95.
Paris, 17 oct. 1924. *D.H.* 1924-672.
Cass., 18 mai 1925. *S.* 1925-1-327.
Cass., 11 janv. 1926. *Gaz. Pal.* 1926-1-383.
Trib. Le Havre, 3 juillet 1926. *Gaz. Pal.* 1926-11-495.
Paris, 13 janv. 1927. *Gaz. Trib.* 1927-11-907.
Trib. Riom, 13 oct. 1927. *Gaz. Pal.* 1927-11-907.
Riom, 31 déc. 1928. *S.* 1929-11-46.
Trib. Seine, 12 janv. 1931. *Gaz. Pal.* 1931-1-183.
Trib. Charleroi, 13 mai 1932. *S.* 1932-IV-30.
Trib. Béthune, 15 juin 1932. *Gaz. Pal.* 1932-11-650.
Trib. Bordeaux, 11 juillet 1932. *S.* 1932-11-214.
Cass., 10 janv. 1933. *S.* 1933-1-129; *Gaz. Pal.* 1933-1-561.
Bordeaux, 12 fév. 1934. *Gaz. Pal.* 1934-1-589.
Trib. Nantes, 13 déc. 1935. *Gaz. Pal.* 1936-1-204.
Montpellier, 9 janv. 1936. *Gaz. Pal.* 27 fév. 1936.
Trib. Seine, 28 oct. et 12 nov. 1936. *Gaz. Pal.* 14 déc. 1936.
Trib. Lille, 5 nov. 1936. *Gaz. Pal.* 14 déc. 1936.

B) *Sur les grèves d'occupation*

- Trib. Valenciennes, 13 juin 1936. *Gaz. Pal.* 2 juillet 1936.
Trib. Pau, 9 juill. 1936. *Gaz. Pal.* 24 juill. 1936.
Trib. Château-Thierry, 11 juill. 1936. *Gaz. Pal.* 24 juill. 1936.
Trib. corr. Bordeaux, 11 juill. 1936. *Gaz. Pal.* 6 août 1936.
Douai, 17 juill. 1936. *Gaz. Pal.* 10 août 1936.
Trib. Lyon, 29 juin 1936. *Gaz. Pal.* 24 juill. 1936.

Trib. Rouen, 16 juill. 1936. *Gaz. Pal.* 24 juill. 1936.

Trib. Seine, 21 juill. 1936. *Gaz. Pal.* 14 août 1936.

Trib. Douai, 6 oct. 1936. *Gaz. Pal.* 1936-II-484.

Trib. Périgueux, 20 nov. 1936. *Bâtiment et Travaux publics
de l'Est*, n° du 30 déc. 1936.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PARTIE PRÉLIMINAIRE

LA GRÈVE NORMALE ET LA GRÈVE D'OCCUPATION DANS LEURS RAPPORTS AVEC LE DROIT

CHAPITRE PREMIER. — <i>La grève - Les limites que le Droit lui impose - Le rôle des pouvoirs publics</i>	13
§ 1. Définition de la grève - Le droit de grève..	13
§ 2. Les limites du droit de grève	14
A) Le droit à la grève	15
B) Le droit de la grève	17
§ 3. La grève et les pouvoirs publics	18
CHAPITRE II. — <i>La grève par occupation des lieux du travail</i>	21
§ 1. Les principales causes des occupations d'usines et de l'extension du mouvement en France en 1936	22
§ 2. L'occupation des lieux du travail et le respect des droits individuels	27
A) Les atteintes au droit de propriété.	28
B) Les atteintes à la liberté individuelle.	30

	Pages
CHAPITRE III. — <i>Les dommages causés par les occupations des lieux du travail - Leur évaluation - Leur réparation</i>	33
§ 1. Les dommages résultant non de la cessation concertée du travail, mais de l'occupation des entreprises	34
§ 2. L'évaluation des dommages	37
§ 3. La réparation des dommages	41
ANNONCE DU PLAN	43

PREMIÈRE PARTIE

LES GRÈVES D'OCCUPATION SONT-ELLES SUSCEPTIBLES D'ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNE ET DE L'ÉTAT PAR APPLICATION DE LA LOI DU 16 AVRIL 1914?

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'évolution qui a abouti à la loi du 16 avril 1914</i>	49
Section I. — L'établissement de la responsabilité des communes	51
§ 1. La loi du 10 vendémiaire an IV et la responsabilité des habitants de la commune	51
§ 2. La loi du 5 avril 1884 et la responsabilité de la commune, personne morale	52
A) L'œuvre jurisprudentielle et doctrinale aboutit à une réforme de la loi de l'an IV	52
B) La loi du 5 avril 1884	53
Section II. — La naissance d'une responsabilité de l'Etat venant se superposer à la responsabilité de la commune - Le risque social	55

	Pages
§ 1. La lutte contre le principe de l'irresponsabilité de l'Etat	57
§ 2. La théorie du risque - Le risque social	59
§ 3. La loi du 16 avril 1914	61
CHAPITRE II. — <i>L'application de la loi du 16 avril 1914 aux dommages causés par les occupations des lieux du travail</i>	67
Section I. — Les conditions d'application de la loi ..	71
§ 1. Il faut que les dégâts ou dommages aient été causés soit aux personnes, soit aux propriétés	71
§ 2. Il faut que les dégâts ou dommages résultent de crimes ou délits	74
A) Le délit de violation de domicile ..	75
B) Les délits prévus par les articles 414 et 438 du Code pénal	77
C) Les délits prévus par les articles 440 et 442 du Code pénal	80
D) Le délit de séquestration de personnes	80
§ 4. Il faut que ces délits aient été commis à force ouverte ou par violence	82
§ 4. Il faut qu'il y ait eu attroupement ou rassemblement	84
A) Y a-t-il eu réunion assez importante pour être qualifiée d'attroupement ou de rassemblement?	86
B) Quand peut-on considérer le rassemblement comme anonyme?	87
C) Quand peut-on considérer qu'il y a émeute?	88
D) Est-il nécessaire que l'émeute se soit produite dans un lieu public?... ..	90
Conclusion	93

	Pages
<i>Section II. — Les modalités de l'application de la loi.</i>	95
§ 1. Les modalités de l'action	96
A) Qui peut intenter l'action?	97
B) La procédure de l'action	98
§ 2. Détermination, recouvrement et paiement de la réparation	101
A) Détermination de la réparation et répartition de la charge	101
B) Recouvrement et paiement de la réparation	104
§ 3. Les recours que la loi prévoit	108
A) La responsabilité simultanée de plu- sieurs communes	108
B) Le recours de l'Etat contre la com- mune	110
C) Le recours de la commune contre l'Etat	112
D) Recours de l'Etat et de la Commune contre les auteurs et les complices du désordre	114
<i>Conclusion</i>	116

DEUXIÈME PARTIE

LE FAIT POUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS DE TOLÉRER LES GRÈVES D'OCCUPATION ENGAGE-T-IL LA RESPONSABILITÉ DE CES SERVICES?

INTRODUCTION . — <i>La responsabilité de droit commun de la puissance publique d'après la jurisprudence administrative</i>	127
--	-----

	Pages
§ 1. La faute en tant qu'elle engage la responsabilité de la puissance publique	128
A) La théorie civiliste de la faute appliquée par le Conseil d'Etat	129
B) La théorie autonome de la faute dégagée par la jurisprudence administrative	131
C) Comment le Conseil d'Etat applique la théorie de la faute au service de police	133
§ 2. La responsabilité de la puissance publique pour risque	138
<i>Conclusion</i>	142

CHAPITRE PREMIER. — *Les autorités administratives doivent-elles intervenir dans les grèves d'occupation?* 145

Section I. — *Quelle doit être l'attitude de la police municipale en face des grèves d'occupation?*... 146

§ 1. Le rôle de la police municipale devant un trouble public et particulièrement devant l'occupation des lieux du travail	147
A) Le caractère public des grèves d'occupation	148
B) Le bon ordre matériel et les grèves d'occupation	149
C) La moralité publique et les grèves d'occupation	150
§ 2. Les moyens d'action de la police municipale à l'égard des grèves d'occupation	152
A) Le maire peut-il employer la coercition contre les grèves d'occupation?	153

	Pages
B) Comment le maire met-il en œuvre la coercition? De quels moyens peut-il disposer contre les occupations?	155
Conclusion	156
Section II. — Quelle doit être l'attitude de la police générale en face des grèves d'occupation?	157
CHAPITRE II. — <i>L'inaction des autorités administratives en face des grèves d'occupation constitue-t-elle une faute susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique?</i>	159
§ 1. L'inaction des services de police constitue-t-elle la faute lourde inexcusable qu'exige le Conseil d'Etat?	160
A) Les motifs de l'inaction de la police municipale	161
B) Les motifs de l'inaction de la police générale	167
§ 2. Les autorités administratives n'ont-elles pas en face des grèves d'occupation d'autres devoirs que celui d'utiliser leurs pouvoirs de police?	169
Conclusion	176
CHAPITRE III. — <i>Ne peut-on obtenir des juges administratifs la réparation des dommages causés par les grèves d'occupation, par application de la théorie du risque?</i>	177
§ 1. L'état actuel de la jurisprudence administrative ne permet pas d'affirmer que les victimes des grèves d'occupation obtiendront une indemnité par application de la théorie du risque	182

	Pages
§ 2. Le juge administratif pourrait accorder l'indemnité aux victimes des grèves d'occupation, en se basant sur le risque social consacré par la loi du 16 avril 1914	187
<i>Conclusion</i>	192
 CHAPITRE IV. — <i>L'action devant les tribunaux administratifs - Ses résultats</i>	
§ 1. La compétence	195
A) Le service mis en cause est un service municipal	195
B) Le service mis en cause est un service d'Etat	197
§ 2. La procédure	197
A) La procédure devant le Conseil de préfecture	198
B) La procédure devant le Conseil d'Etat.	200
C) Les délais	202
§ 3. L'indemnité	202
A) La fixation de l'indemnité par le juge.	203
B) La charge de l'indemnité	204
C) Le paiement de l'indemnité	204

TROISIÈME PARTIE

LE FAIT POUR L'ADMINISTRATION DE REFUSER DE PROCÉDER A L'EXÉCUTION D'UN JUGEMENT D'EXPULSION DES GRÉVISTES ENGAGE-T-IL SA RESPONSABILITÉ?

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le refus de procéder à l'exécution d'un jugement d'expulsion engage la responsabilité de l'administration même si elle ne constitue pas une faute</i>	211
--	-----

	Pages
§ 1. Le refus de l'administration constitue une faute lourde	211
§ 2. Le refus de l'administration peut-il être excusé?	213
§ 3. Les conséquences dommageables du refus de l'administration doivent être réparées..	216
CHAPITRE II. — <i>La difficulté de mettre en œuvre dans certains cas la responsabilité de l'administration pour refus d'exécution d'un jugement d'expulsion</i>	219
<i>Conclusion</i>	221
CONCLUSION	223
ANNEXE. — La loi du 16 avril 1914	229
BIBLIOGRAPHIE	233



